LA HORA DE LA IGUALDAD EN EL TRABAJO

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

LA HORA DE LA IGUALDAD EN EL TRABAJO

Informe global
con arrego al seguimiento de la Declaración de la OIT
relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
91.ª reunión 2003

Informe I (B)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
GINEBRA

Esta Memoria puede ser consultada en el sitio Internet de la OIT
(http://www.ilo.org/declaration).

ISBN 92-2-312871-4
ISSN 0251-3226

Primera edición 2003

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.
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 principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, que también puede enviar a quienes lo soliciten un catálogo o una lista de nuevas publicaciones.

Fotocompuesto por la Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, Suiza DTP
Impreso en Suiza SRO

Indice

Resumen xi

Introducción. 1

Parte I. De la teoría a la práctica 5

1. Creciente reconocimiento internacional de la necesidad de eliminar la discriminación en el mundo del trabajo. 7

La OIT: actor clave en la consecución del consenso internacional 7

Movilización y organización social: el impulso impreso por el reconocimiento y el compromiso internacionales 12

2. La discriminación: ¿qué debe eliminarse y por qué? 16

¿Qué es la discriminación? 16

La discriminación en el empleo y la ocupación: ¿qué situaciones laborales se contemplan?. . . . 19

Clases de discriminación. 20

Distinciones no constitutivas de discriminación 23

¿Por qué persiste la discriminación?. 24

¿Por qué es importante eliminar la discriminación en el trabajo? 27

Nexo de unión entre discriminación y pobreza. 29

3. La transformación de la discriminación en el trabajo 32

La discriminación racial: su continuidad y metamorfosis 32

La discriminación fundada en la religión: necesidad de un análisis más detenido y una comprensión más cabal 34

La dificultad de eliminar la discriminación contra las personas aquejadas de VIH/SIDA ... 36
La discriminación por razón de discapacidad ... 37
La edad: factor de discriminación determinante en el mercado de trabajo ... 39
Discriminación múltiple: acumulación de privaciones ... 40

Parte II. Determinadas tendencias y cuestiones normativas ... 43

1. Las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo como indicador de la discriminación fundada en el sexo en el trabajo ... 45
   La discriminación en el acceso al mercado de trabajo ... 45
   La discriminación en la ocupación ... 48
      Factores determinantes de la segregación en la ocupación ... 48
      Las tendencias de la segregación en la ocupación ... 49
   La discriminación en materia de remuneración ... 52
      ¿Dónde reside el problema y por qué es importante resolverlo? ... 52
      Factores determinantes de la discriminación en materia de remuneración ... 54
      Las tendencias de la discriminación en materia de remuneración ... 57
      La disparidad de ingresos por motivos de raza ... 60
      El salario mínimo ... 62
2. Cuestiones generales e intervenciones normativas ... 64
   Legislación: un primer paso indispensable ... 64
      Nuevos métodos jurídicos para combatir la discriminación y promover la igualdad ... 66
      Políticas de adjudicación de contratos del Estado: ¿un nuevo instrumento para promover la igualdad? ... 67
   Ejecución, control y promoción son requisitos indispensables para lograr un cambio duradero ... 68
   Salvar las diferencias: la acción positiva ... 70
      ¿Ha dado la «acción positiva» los resultados esperados? ... 73
   La importancia de recopilar los datos correctos ... 76
      Consideraciones técnicas y financieras ... 76
      Orientaciones políticas e ideológicas ... 77

Preocupación por el derecho a la privacidad . . . 77
Desarrollo de un instrumento de medición . . . 78
La enseñanza y la formación profesional contribuyen a la integración 78
El papel de los servicios de empleo. 81
Compaginar trabajo y familia 82
¿Por qué es importante lograr un equilibrio adecuado entre trabajo y famila?. 83
Medidas tributarias 84
Reducir la jornada laboral. 84
Servicios de guardería y de cuidado de otros miembros dependientes de la familia 84
Protección de la maternidad y permiso parental. 85
Disposiciones laborales de ayuda a la vida familiar promovidas por las empresas 86

Parte III. La OIT y los interlocutores sociales en acción 87
1. La OIT: una larga historia de lucha contra la discriminación en el trabajo 89
La acción de la OIT hunde sus raíces en las normas internacionales del trabajo 89
La OIT y la discriminación racial: posibilitar el cambio institucional 90
La OIT en Sudáfica y la Namibia del postapartheid: consolidación de una política de acción positiva. 90
Brasil: campañas por la igualdad y el respeto de la diversidad. 91
Desde el interés por la mujer trabajadora hasta la integración de las cuestiones de género. 92
Reducción del déficit de derechos gracias a la promoción de los derechos de las mujeres trabajadoras. 92
Más y mejores empleos para las mujeres. 93
Un entorno favorable a las mujeres empresarias. 94
Programas de promoción de la autonomía de las mujeres gracias a la microfinanciación . . 94
Romper el «techo de cristal». 95
Acoso sexual 95
Atajar las desigualdades de género en materia de remuneración 96
La trata de seres humanos. 97
Trabajo decente para los trabajadores «invisibles»: los trabajadores a domicilio 98
Incorporación de las cuestiones de género y verificación de la misma. 98

Vincular la pobreza y la exclusión social a la discriminación en el trabajo 100

Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas de lucha contra la pobreza 100

Participación en el proceso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza: una ventana abierta a la promoción de la igualdad 101

Programas de inversión pública: promoción de enfoques integradores y del respeto de las normas de igualdad 102

Luchar contra las prácticas discriminatorias gracias a la respuesta a las crisis 103

Intervenciones orientadas: los grupos desfavorecidos y vulnerables como objetivo 104

Promoción de los derechos y de los medios de sustento de los pueblos indígenas y tribales 104

Lucha contra la discriminación por discapacidad y por seropositividad VIH/SIDA por medio de repertorios de recomendaciones prácticas 105

Trato decente de los trabajadores migrantes 107

2. Organizaciones de empleadores y de trabajadores: interlocutores fundamentales para lograr la igualdad 109

Voz y representación: condiciones habilitantes 109

Esfuerzos de los sindicatos por llegar hasta los trabajadores no representados 110

Asociaciones de empleadores: incrementar el índice de representación de los grupos discriminiados 112

Voz y representación: fundamentales para eliminar la pobreza y la exclusión social 114

Negociación colectiva: ¿una vía hacia la igualdad? 115

Negociación de la igualdad de género: ¿qué hemos aprendido? 116

La negociación de la igualdad más allá del género 118

Empresas que se movilizan por la igualdad 118

El desafío de las pequeñas y medianas empresas 120

Más allá de las iniciativas y de los actores nacionales 121

Parte IV. Hacia un plan de acción para eliminar la discriminación en el trabajo 125

1. La vía del progreso 127

Definición de las necesidades para que prosiga la acción de la OIT 127

Tres estrategias para poner en marcha los planes de acción 128

Conocimientos 128

Movilización 129

Servicios 130

2. Conclusión 132

Anexos

1. Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento 137
2. Cuadro de ratificaciones de los Convenios de la OIT núms. 100 y 111 142
3. Cuadro 1. Variaciones en algunas de las características relativas a la participación de la mujer en el mercado del trabajo – muestra de países 146

Cuadro 2. Diferencias en el desempleo entre hombres y mujeres – países seleccionados . . . 149

Cuadro 3. Indice de disimilitud (ID) y ocupaciones no agrícolas en las que predomina la presencia de un sexo, por países seleccionados 151

Cuadro 4. Conclusiones de estudios seleccionados que han utilizado el enfoque Oaxaca-Blinder: proporción de diferencia de salario por razones de género (GPG) atribuida a discriminación en el mercado de trabajo 152

Resumen

En el mundo del trabajo encontramos, cada día y en todo el planeta, casos de discriminación de uno u otro tipo. Al mismo tiempo, el trabajo constituye un punto de entrada privilegiado desde el que librar a la sociedad de la discriminación. Este es el mensaje clave de este Informe.

En todo el mundo, millones de personas ven como se les deniega literalmente un puesto de trabajo, se les confina a determinadas ocupaciones o se les ofrece un salario más bajo únicamente por razón de su sexo, religión o del color de su piel, cualesquiera que sean sus capacidades o los requisitos del trabajo. En los peores casos, la discriminación que sufren algunos grupos en el mercado de trabajo, como por ejemplo las mujeres, las minorías étnicas y raciales y los migrantes, hace que sean vulnerables a abusos tales como el trabajo forzoso u obligatorio. Las barreras que impiden el acceso a puestos de trabajo dignos obligan a menudo a los padres que pertenecen a una minoría étnica o a una casta denigrada a recurrir al trabajo de sus hijos para poder subsistir. La discriminación en el trabajo impide a las personas expresarse y participar plenamente, socavando de este modo la democracia y la justicia en el lugar de trabajo.

La eliminación de la discriminación en el trabajo es fundamental si se quiere que los valores de la dignidad humana y la libertad individual, la justicia y la cohesión social sean algo más que meras declaraciones. *La hora de la igualdad en el trabajo* es el cuarto Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo. En él se analizan las diversas formas de discriminación en el trabajo que se han definido y condenado oficialmente en los planos nacional e internacional. Se ofrece una puesta al día de las diversas respuestas políticas y prácticas, con el objetivo de movilizar mayor apoyo para la eliminación de la discriminación relacionada con el empleo y la ocupación.

La eliminación de la discriminación resulta esencial para que todos los individuos, cualesquiera que sean sus características físicas o culturales o sus creencias, puedan escoger libremente la orientación de sus caminos profesionales y de sus vidas laborales, desarrollar plenamente sus aptitudes y competencias, y ser premiados con arreglo a sus méritos.

En *La hora de la igualdad en el trabajo* se afirma que los beneficios derivados de la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo rebasan el ámbito individual y alcanzan a la economía y a la sociedad. Los trabajadores que disfrutan de igualdad de trato y de igualdad de oportunidades mejoran

la eficacia en el aprovechamiento de los recursos humanos y de las diversas competencias. Con ello se refuerzan la autoestima y la motivación de la fuerza de trabajo, lo cual desemboca en mejores relaciones laborales con implicaciones positivas para la productividad en general. Una distribución más igualitaria de las oportunidades de trabajo, los recursos y los factores productivos, incluida la educación, entre mujeres y hombres de diferentes razas, religiones u orígenes étnicos, contribuye al crecimiento y a una mayor estabilidad política. La eliminación de la discriminación en el trabajo es un elemento indispensable de cualquier estrategia para reducir la pobreza y alcanzar un desarrollo sostenible. Es un elemento esencial del mandato de la OIT y de la noción de trabajo decente.

El lugar de trabajo, ya sea una fábrica, una oficina, una plantación, una granja o la calle, es un punto de partida estratégico para combatir la discriminación en la sociedad. Las personas a las que se les niega la igualdad de oportunidades, la igualdad de trato y la dignidad en el trabajo son a menudo víctimas de discriminación también en otras esferas. No obstante, en el lugar de trabajo la discriminación puede abordarse con mayor facilidad y eficacia. Si se reúne a personas de diferente raza, sexo, edad, extracción social y capacidad física, y se las trata equitativamente, el lugar de trabajo contribuye a reducir las tensiones provocadas por los prejuicios y a demostrar que la vida social y el trabajo sin discriminación son posibles, efectivos y deseables.

La discriminación en el trabajo no desaparecerá por sí sola; tampoco el mercado se ocupará por sí mismo de eliminar el problema. La eliminación de la discriminación requiere de todas las partes implicadas esfuerzos y políticas deliberados, orientados y coherentes, durante un período de tiempo prolongado. La lucha contra la discriminación no sólo es deber de los gobiernos: es responsabilidad de todos. Empresas, organizaciones de empleadores y de trabajadores y víctimas de discriminación y sus asociaciones, tienen interés y un papel que desempeñar a la hora de lograr la igualdad en el trabajo.

En la parte I del informe se recuerda la evolución de la sensibilización cada vez mayor respecto del carácter intolerable de la discriminación en el empleo y la ocupación, en sus diferentes formas. Esto resulta especialmente evidente en los casos de discriminación por razón de raza o de sexo, en que el mundo ha pasado de ignorarlos o negarlos a reconocerlos y adoptar acciones correctivas. En el informe se pasa revista a algunos de los hitos, desde la Segunda Guerra Mundial, relativos al reconocimiento internacional de la discriminación y al compromiso para eliminarla. La movilización y organización de las personas víctimas de discriminación ha sido la principal fuerza que ha desafiado estereotipos y prejuicios afianzados en la sociedad y provocado respuestas políticas gubernamentales en los planos nacional e internacional. En este movimiento global, la OIT ha encabezado el consenso internacional y proporcionado orientación en materia de políticas sobre el modo de abordar la discriminación en el trabajo.

El racismo fue la forma de discriminación que primero galvanizó a la comunidad internacional. La Constitución de la OIT reclamaba medidas contra los regímenes de apartheid, y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) proporcionaba un marco de políticas para eliminar todas la formas de discriminación en el trabajo. En 1964, la Conferencia Internacional del Trabajo emprendió acciones contra la política del apartheid aplicada por el Gobierno de Sudáfrica.

La otra forma de discriminación importante que ha atraído la atención de la comunidad internacional desde la Segunda Guerra Mundial es la discriminación por razón de sexo, y la discriminación contra la mujer en particular. Con la garantía de la «remuneración igual por un trabajo de igual valor», el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) introdujo un con-

cepto radicalmente innovador — ya presente en la Constitución de la OIT — que permite el análisis de los prejuicios por razón de género en las estructuras del mercado de trabajo. Más recientemente, otros motivos de discriminación como son la edad, la discapacidad, la infección — supuesta o real — por el VIH/SIDA y la nacionalidad han suscitado preocupaciones similares y han desembocado en la adopción de más medidas en los planos nacional e internacional.

Aunque parecen haber desaparecido algunas de las formas más flagrantes de discriminación, muchas permanecen, y otras han adoptado nuevas formas o son menos visibles. Los cambios en la estructura y dinámica de los mercados de trabajo, que resultan de procesos políticos, económicos y culturales de mayor alcance, vuelven a definir los modelos de estratificación y movilidad sociales. Crean nuevas manifestaciones de la discriminación que, a su vez, generan nuevas desigualdades. Por ejemplo, el efecto combinado de la migración global, la nueva definición de las fronteras en algunas partes del mundo, y los crecientes problemas y desequilibrios económicos han exacerbado los problemas de xenofobia y de discriminación racial y religiosa.

En el informe se repasan los límites de la discriminación en el trabajo. La eliminación de la discriminación en el empleo y en la ocupación resulta ser un objetivo complejo y dinámico. Más que los hechos objetivos, es la manera de percibir las capacidades y aptitudes atribuidas a individuos pertenecientes a determinados grupos sociales la que puede provocar discriminación en el mercado de trabajo. Las percepciones vienen configuradas por los valores que imperan en la sociedad en las distintas épocas. El carácter arraigado de la discriminación la hace a menudo invisible, y por consiguiente difícil de combatir. En la práctica resulta difícil determinar hasta qué punto se niega la igualdad de derechos y de oportunidades, especialmente cuando se trata de las formas más sutiles de discriminación. Se carece de datos acerca de la medida en que la discriminación, directa o indirecta, influye sobre la situación de los individuos en su trabajo diario.

La discriminación en el trabajo puede manifestarse en el acceso a un empleo, mientras se cumple con las obligaciones del mismo o, por supuesto, a través del despido. Los individuos que se enfrentan a la discriminación en el acceso a un empleo tienden a continuar experimentándola durante el desempeño de las obligaciones del mismo, en un círculo vicioso de desventajas que se van acumulando. En *La hora de la igualdad en el trabajo* se argumenta que la discriminación en el trabajo no se origina únicamente como consecuencia de actos aislados de un empleador o de un trabajador, o de una única medida política. Más bien son los procedimientos, las prácticas y las instituciones del mercado de trabajo los que generan y refuerzan la discriminación, o los que rompen el ciclo de la discriminación. Las instituciones y las prácticas no son inamovibles, y pueden cambiarse para promover la igualdad.

En la parte II se analizan las diferencias ligadas al género de las personas, que se observan en los índices de participación en la fuerza de trabajo, en las tasas de desempleo, en la remuneración y en los empleos que suelen asignarse mayormente a hombres o a mujeres, todo ello dentro de las considerables limitaciones en lo que atañe a los datos disponibles sobre el alcance de las diferentes formas de discriminación. Generalmente, estos datos se consideran aproximaciones válidas para determinar si existe discriminación en el acceso al mercado de trabajo y en un empleo determinado. En el informe se expone que, aunque se han producido algunos avances, estos ejemplos de eliminación de discriminación por razón de sexo no son irreversibles, y aún queda mucho por hacer. Mientras que la participación de la mujer en el mercado de trabajo y, más importante aún, en el empleo asalariado no agrícola ha aumentado en casi todas partes, las tasas de desempleo han sido en general más altas para las mujeres que para los hombres. En los decenios de 1980 y

1990 la gama de ocupaciones en las que se empleaba a mujeres se amplió en la mayoría de los países, especialmente en algunos países de la OCDE y en varios pequeños países en desarrollo, donde la incidencia de la discriminación en el trabajo era elevada. En algunas economías en transición se observó la tendencia opuesta. No obstante, parece ser que, a medida que disminuye la segregación horizontal, la segregación vertical suele tender a aumentar.

En lo que respecta a la remuneración, aunque las diferencias por razón de sexo han disminuido en la mayor parte de los lugares, éstas siguen siendo importantes. Aunque con lentitud, las diferencias de salario entre hombres y mujeres han ido disminuyendo en América Latina y en los países de la OCDE. Al contrario de lo que se piensa tradicionalmente, el nivel de instrucción más bajo y la trayectoria profesional intermitente de la mujer no son la principal razón de las diferencias de sueldo por razón de sexo. Otros factores, como la segregación profesional, las estructuras de salarios arbitrarias y los sistemas de clasificación de empleos, así como una negociación colectiva descentralizada o débil, parecen ser factores más determinantes para las desigualdades salariales. En el informe se plantea la cuestión de si una política de salarios mínimos podría contribuir a reducir las diferencias en el extremo inferior de la estructura salarial, dado que las mujeres y los grupos que son víctimas de discriminación, como son los trabajadores migrantes o los miembros de las minorías étnicas, están representados de manera desproporcionada en los empleos con baja remuneración.

En la parte II se toman en consideración diferentes cuestiones y respuestas políticas. Los modelos y la estructura de la desigualdad difieren en función del país, son tan diversos como las maneras de percibir lo que se considera intolerable, y también en función de los recursos financieros y humanos disponibles en las diferentes etapas del desarrollo socioeconómico. A pesar de estas diferencias, y aunque las respuestas han de ser específicas para cada país, *La hora de la igualdad en el trabajo* expone que, sea cual sea el tipo de discriminación — por razón de raza, sexo, edad, enfermedad o incapacidad —, su eliminación tiende a requerir conjuntos de mecanismos políticos que son similares. Estos van desde unos marcos institucionales normativos que sean coherentes y eficaces a unas políticas de formación y de empleo adecuadas. Lo que sí puede cambiar es la combinación de políticas y el peso relativo de cada instrumento de política en las diferentes etapas.

Una tendencia común es el paso de leyes que prohíben la discriminación a leyes que prevén una obligación positiva de prevenir la discriminación y promover la igualdad. Estas parecen ser más efectivas a la hora de abordar las formas de discriminación más sutiles, como pueda ser la discriminación en el trabajo. Los procesos de integración económica y política como el de la Unión Europea han ayudado a armonizar la legislación en este campo. Aparte de la legislación, las políticas públicas también son útiles a la hora de abordar la discriminación en el trabajo: por ejemplo, las políticas públicas de contratación pueden ser una medida poderosa para combatir la discriminación en el trabajo contra miembros de grupos minoritarios o personas con discapacidades.

Para que la legislación de lucha contra la discriminación sea eficaz, se requieren una aplicación efectiva de la misma, mecanismos de control e instituciones de promoción. Los desafíos que plantea la aplicación efectiva son múltiples, y van de la falta de personal al personal con escasas competencias técnicas y poca autoridad efectiva. No obstante, muchos países trabajan para enfrentarse a estos desafíos promoviendo soluciones y sanciones, incorporando normas de procedimiento y realizando inspecciones de trabajo más eficaces. Un aspecto universal es la creación de organismos especializados para perseguir la discriminación y promover la igualdad en el trabajo. Sus competencias, estructuras y composición difieren. Pueden ocuparse de un solo grupo, como puedan ser las mujeres o los grupos minoritarios, o bien pueden

tratar diversos tipos de discriminación al mismo tiempo. Parece existir una tendencia, especialmente en los países desarrollados, a apoyar la creación de instituciones que abordan diversas formas de discriminación de manera simultánea.

En *La hora de la igualdad en el trabajo* se afirma que son necesarias medidas de acción positiva que garanticen que todos parten en pie de igualdad. Esto es cierto, especialmente en los casos de grupos entre los que existen profundas desigualdades socioeconómicas que resultan de situaciones de discriminación social anteriores. Aunque la educación desempeña un papel importante en el acceso a empleos decentes, los regresos a la educación tienden a ser menos frecuentes en el caso de miembros que pertenecen a grupos objeto de discriminación. De ahí que no baste con una estrategia antidiscriminación centrada exclusivamente en garantizar la igualdad de acceso a la educación; un mercado de trabajo propicio y otras políticas socioeconómicas resultan esenciales.

En la parte III se aborda la labor de la OIT y de los interlocutores sociales en lo que atañe a la eliminación de la discriminación. La acción por parte de los interlocutores sociales, con quienes la Oficina trabaja estrechamente, depende de dos condiciones principales. Debe garantizarse el derecho de los trabajadores y de los empleadores a crear y afiliarse a organizaciones democráticas y representativas, sin que sus miembros y actividades organizativas se vean afectados por discriminación alguna. Al mismo tiempo, tanto las organizaciones de empleadores como las de trabajadores asumen una responsabilidad principal a la hora de definir y reconocer las prácticas discriminatorias existentes, y de combatirlas a través de todas sus actividades, empezando por sus propias organizaciones. En las situaciones en que las organizaciones de empleadores y de trabajadores desean ampliar el número de sus afiliados y el alcance de la negociación colectiva, un programa basado en la igualdad puede convertirse en una oportunidad de crecimiento y dinamismo. El capítulo sobre este tema proporciona ejemplos de superación de la discriminación por parte de los interlocutores sociales, de la negociación colectiva como camino hacia la igualdad y de reconocimiento por parte de las empresas del valor de la igualdad para su negocio.

El principio de eliminación de la discriminación está presente en gran parte del trabajo normativo de la OIT, e influye sobre la asistencia en materia de legislación del trabajo que la Oficina ha proporcionado a los mandantes para desarrollar marcos jurídicos orientados hacia la igualdad. Los programas y proyectos de actividades prácticas para la eliminación de la discriminación se han dirigido a grupos específicos como son las mujeres, los trabajadores migrantes, los trabajadores con discapacidades, incluidos los que sufren del VIH/SIDA, y los pueblos indígenas y tribales.

Tras su innovadora contribución a la derrota del apartheid y a la instauración de un nuevo régimen democrático en Sudáfrica, la OIT ha seguido con su labor relacionada con las cuestiones ligadas al género de las personas. Con respecto a la discriminación por razón de sexo, se ha observado un cambio progresivo del enfoque, que ha dejado de centrarse exclusivamente en las mujeres — desde las amas de casa a las directivas y empresarias — para tratar de incorporar las cuestiones de género en todos los planos. Aunque las actividades se han concentrado en la supresión de las barreras para acceder al empleo y a la movilidad ascendente en el trabajo, queda aún mucho por hacer para reducir las desigualdades en el terreno de la formación profesional y de los salarios, así como en relación con otras condiciones de trabajo. Al mismo tiempo, existen otras formas de discriminación que también requieren mayor atención. Esta situación reclama planteamientos innovadores y dinámicos que ayuden a superar las sensibilidades culturales y políticas relacionadas con la discriminación por razón de raza, religión u opiniones políticas.

En la parte IV del informe se describe un plan de acción para abordar la discriminación en el trabajo, que facilite los esfuerzos de los mandantes tripartitos para encontrar soluciones adecuadas. En aquellos ámbitos en los que ya se está trabajando, la difusión de información y experiencias contribuiría a un mejor conocimiento del trabajo y de sus resultados. Es preciso reforzar la acción de la OIT allí donde se encuentren vacíos importantes. Debería reforzarse y apoyarse la capacidad de los Estados Miembros y de los interlocutores sociales para abordar las múltiples facetas de la discriminación.

Un plan de acción efectivo podría basarse en tres estrategias — *conocimientos, movilización y servicios* — que sirvan de punto de partida para empezar a aplicar tres líneas de acción principales. En lo que atañe a los *conocimientos*, el plan propone el desarrollo de «indicadores de igualdad en el trabajo» como elemento integrante de los indicadores de trabajo decente. Esto ayudaría a los gobiernos y a sus interlocutores sociales a elaborar «planes de situación» para determinar en qué situación se encuentran respecto de los distintos tipos de discriminación, y contribuiría a que avanzaran en la eliminación de los mismos.

Las personas víctimas de discriminación suelen pertenecer a los segmentos más pobres de la sociedad y, sin embargo, las estrategias de lucha contra la pobreza rara vez abordan el vínculo entre la pobreza y la discriminación sistémica. Gracias a una base de conocimientos mejorados sobre este vínculo, la OIT estaría mejor situada para promover políticas e instituciones del mercado de trabajo no discriminatorias a fin de abordar la pobreza, como parte de un enfoque basado en derechos e integrado en los procedimientos de elaboración de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza y en el marco de asistencia de las Naciones Unidas para el desarrollo.

El éxito de cualquier intento de eliminar la discriminación en el trabajo puede medirse por el modo en que aborda la desigualdad en materia de salarios. La OIT debería documentar el alcance de la discriminación en materia de remuneración, a fin de evaluar mejor el verdadero alcance de la discriminación en materia de salarios por razón de sexo, raza, origen nacional u otros motivos. Para entender y abordar este tipo de discriminación, podrían integrarse «herramientas de igualdad de remuneración» en unas políticas generales en materia salarial y de recursos humanos.

En el apartado correspondiente a la *movilización,* el plan propone un esfuerzo sostenido de información y sensibilización que haría hincapié en los casos en los que se ha eliminado con éxito la discriminación. Este esfuerzo sostenido se dirigiría a una gran variedad de personas, desde dirigentes políticos a grupos comunitarios locales, y demostraría, en especial a través de la información facilitada por los mandantes tripartitos de la OIT, quiénes son los principales actores a la hora de promover la igualdad en el trabajo, y de qué manera puede convertirse el trabajo en un punto de acceso estratégico para la introducción de métodos prácticos que permitan prevenir y eliminar la discriminación y promover la igualdad.

Para terminar, en lo que atañe a los *servicios,* el plan propone reforzar la asistencia tradicional de la OIT para la elaboración y revisión de la legislación en materia de igualdad. También pretende aumentar las competencias nacionales para velar por la aplicación de dicha legislación. Ello requiere dos tipos de acción: la primera se refiere a la necesidad de que las instituciones tradicionales del mercado de trabajo aborden las preocupaciones en materia de igualdad de manera regular y documentada; y la segunda se refiere a la necesidad de crear o fortalecer las instituciones nacionales dedicadas a promover y supervisar la igualdad. Podría crearse un mecanismo que ayudase a crear y poner en marcha instituciones de este tipo que cuenten con mandatos relacionados con la igualdad.

Aunque la discriminación es hoy objeto de una condena universal, y pese a que se ha avanzado hacia la igualdad de oportunidades y de trato, aún queda mucho camino por recorrer. Una mayor determinación por parte de todos ayudará a conseguir el objetivo de eliminar la discriminación. A los mandantes de la OIT les incumbe una responsabilidad principal a la hora de esforzarse por eliminar la discriminación en el lugar de trabajo, pero también se benefician de los éxitos obtenidos en esta materia. Juntos o por separado, y con la asistencia que la OIT puede ofrecer ahora y en el futuro, los mandantes deberían hacerse cargo de la situación y llevar progresivamente a la práctica el principio de la Declaración relativo a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación. Este informe les alienta decididamente a adoptar medidas en este sentido. También reitera el compromiso de la OIT de reforzar su apoyo para alcanzar este objetivo común.

Introducción

La discriminación, un problema mundial

1. La discriminación en el entorno laboral es un fenómeno cotidiano y universal. Se produce una discriminación cada vez que se rechaza o escoge a un trabajador por razón del color de su piel, cada vez que se niega un puesto en el consejo de administración a una directora competente o que se le atribuye un sueldo inferior al de un colega con la misma productividad. Asimismo, se comete una discriminación cada vez que se exige una prueba de embarazo para considerar la candidatura de una mujer, o cuando se despide a un minero porque es o se cree que es seropositivo. Finalmente, también se incurre en una conducta discriminatoria cada vez que se deniega una licencia comercial a un empresario por razón de sus creencias religiosas o cuando se exige a una mujer para concederle un préstamo bancario que obtenga el permiso de su marido.

Características comunes de la discriminación

2. La discriminación en el empleo y la ocupación reviste diversas formas y se produce en todo tipo de entornos laborales. Pero toda discriminación presenta una característica común: supone dispensar un trato distinto a las personas atendiendo a ciertas características, como pueden ser la raza, el color o el sexo, lo cual entraña un menoscabo de la igualdad de oportunidades y de trato. Dicho de otro modo, la discriminación provoca desigualdades y las consolida. La libertad del ser humano para desarrollar sus competencias, amén de elegir y cumplir sus aspiraciones profesionales y personales, se ve restringida de salida, sin tener en cuenta las aptitudes. No pueden desarrollarse las cualificaciones ni las competencias, el trabajo no resulta gratificante y se impone un sentimiento de humillación, frustración e impotencia.

3. También la sociedad en general se ve profundamente afectada. El desperdicio de talento y de recursos humanos repercute negativamente sobre la productividad, la competitividad y la economía; se acentúan las desigualdades socioeconómicas, se deterioran la cohesión social y la solidaridad, y la estabilidad política se ve amenazada.

La erradicación de la discriminación es indispensable para la justicia social

4. La erradicación de la discriminación laboral es indispensable para lograr la justicia social, la cual constituye un elemento esencial del mandato de la OIT. Se trata de uno de los puntales del concepto de trabajo decente para todos los hombres y mujeres, que a su vez se basa en la igualdad de oportunidades para cuantos trabajan o buscan un empleo y un sustento, ya sea como obreros, como empleadores o como trabajadores por cuenta propia, tanto en la economía formal como en la informal. La eliminación de la discriminación forma indisolublemente parte de cualquier estrategia viable de lucha contra la pobreza y de desarrollo económico sostenible.

5. En la Declaración de Filadelfia, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1944 y hoy parte integrante de la Constitución de la OIT, se recuerda que: «todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad y dignidad, de seguridad económica y en igualdad de oportunidades». La igualdad en el trabajo es un tema recurrente en las normas internacionales del trabajo que adopta y promueve la OIT. Constituye el tema principal de dos de los ocho convenios fundamentales [1]: el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), y el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100). Ambos figuran entre los instrumentos de la OIT que han sido objeto de un mayor número de ratificaciones (véase el anexo 2).

6. En la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en junio de 1998, se reiteró el principio constitucional de la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación, y se confirmó así el propósito universal de erradicar la discriminación en el mundo del trabajo mediante la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades.

Enfoques dinámicos

7. En los últimos decenios, los países se han dotado de leyes contra la discriminación y han decidido aplicar enfoques dinámicos para eliminar las desigualdades de trato en el ámbito laboral. Empresas y empleadores de todo el mundo han modificado los procedimientos y las prácticas de contratación, los sistemas de fijación de salarios y las políticas de gestión a fin de garantizar la equidad en el mundo del trabajo. Para los sindicatos, la igualdad ha pasado a ser su objetivo básico, tanto en el marco de la negociación colectiva y en otros ámbitos de actuación como en sus estructuras de representación interna. Hoy somos conscientes de los muchos vínculos que unen la discriminación a la pobreza, la exclusión social, el trabajo forzoso y el trabajo infantil. Comprendemos mejor la manera de abordar esos problemas, pero aún queda mucho camino por andar hasta lograr que la discriminación en el trabajo pase a la historia.

8. La discriminación en el empleo y la ocupación es un fenómeno universal y en constante evolución: es un objetivo cambiante. Si bien algunas de sus manifestaciones más flagrantes han desaparecido, muchas de ellas persisten o han adoptado nuevas formas. En muchos casos, la discriminación ha adquirido una forma más sutil y menos perceptible. Los cambios en la estructura y la dinámica de los mercados de trabajo, que se derivan de procesos políticos, económicos y culturales de mayor alcance, desembocan en una nueva configuración de los modelos de estratificación y de movilidad sociales, que a su vez producen nuevas formas de discriminación.

9. Para eliminar los déficit de trabajo decente [2] se precisa un profundo conocimiento de lo que es la discriminación en el trabajo y un seguimiento periódico de sus manifestaciones y de sus consecuencias sociales y económicas.

---

[1] Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98), Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105), Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138) y Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

[2] El trabajo decente es el punto de convergencia de los cuatro objetivos estratégicos: la promoción de los derechos en el trabajo, el empleo, la protección social y el diálogo social. Actualmente la finalidad primordial de la OIT es promover oportunidades para que los hombres y las mujeres puedan conseguir un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. OIT: *Trabajo decente*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 87.ª reunión, 1999, pág. 4. Véase también OIT: *Reducir el déficit de trabajo decente: un desafío global*, Memoria del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 89.ª reunión, 2001.

Habida cuenta de los cambios registrados en todo el mundo en los mercados de trabajo y en la composición de la fuerza laboral atendiendo al sexo, la edad y el origen étnico, cualquier estrategia de pleno empleo debe adoptar un enfoque integrador en el ámbito laboral. La igualdad de oportunidades es la única vía para alcanzar este objetivo.

10. Es preciso escuchar a todos los trabajadores y empleadores discriminados, sin olvidar a los de la economía informal y a los no asalariados. Otras libertades fundamentales, como la libertad sindical y la ausencia de trabajo forzoso o infantil, contribuyen a apuntalar la lucha contra la discriminación.

El lugar de trabajo como punto de partida estratégico

11. El lugar de trabajo — ya sea una fábrica, una oficina, una plantación, una granja, un hogar o la calle — es un punto de partida estratégico para erradicar la discriminación en la sociedad. Cuando concurren en el lugar de trabajo personas de distintas características y se les dispensa un trato justo, se ayuda a combatir estereotipos de la sociedad en su conjunto. Con ello se fuerza una situación en la que es posible neutralizar y superar los prejuicios. Un mundo del trabajo socialmente integrador contribuye a prevenir, e incluso a remediar la fragmentación social, los conflictos raciales y étnicos, así como las desigualdades entre hombres y mujeres.

12. De no reforzarse la capacidad para abordar eficazmente la discriminación en el lugar de trabajo, resultará más difícil enfrentrarse a los retos que plantean el aumento de la migración interna y externa, la evolución tecnológica sin precedentes, la transición a las economías de mercado, con su cortejo incesante de ganadores y perdedores, y la necesidad de acomodar y conciliar idiomas, culturas y valores diversos para que coexistan en armonía. Esta tarea quizás sea la que entraña un mayor reto para la sociedad contemporánea, y resulta además fundamental para la paz social y la democracia.

Ambito del informe global

13. El presente informe global, último del primer ciclo cuatrienal de informes globales presentados en el marco del seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo[3], es el primero en que se aborda el tema de la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación. Se centra en aquellos aspectos de la discriminación en el trabajo que, atendiendo a las tendencias recientes, merecen una atención especial ya sea por su persistencia, alcance y posibles consecuencias en el futuro inmediato, ya porque dejarlas de lado conllevará consecuencias desastrosas para la cohesión social y la estabilidad política y, por lo tanto, para el crecimiento. En el informe también se procura determinar qué es lo mejor que podría y debería hacer la OIT en la práctica para evitar las consecuencias negativas y fomentar la protección de los hombres y mujeres que a diario son víctimas de la discriminación.

14. En la parte I del informe se estudia la discriminación en el empleo y la ocupación. Se analizan la evolución de la incidencia, las características y la dinámica del problema, así como la manera en que éste se percibe.

15. La parte II del informe se centra en tendencias y problemas determinados. Sobre la base de los datos disponibles acerca de las causas de discriminación — que son a menudo escasos o incluso inexistentes, excepto en el caso de la discriminación por razón de sexo —, se analizan los modelos y las tendencias de la segregación laboral, así como las diferencias que existen entre

[3] **La Declaración de la OIT se aplica a todos los Estados Miembros de la Organización, con independencia de que hayan ratificado o no los convenios relacionados con cada categoría de principios relativos a derechos fundamentales. Con arreglo al seguimiento de la declaración, cada año debe prepararse un informe global bajo la responsabilidad del Director General para abordar cíclicamente una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales. Los informes globales pueden consultarse en el sitio Internet de la OIT, en la dirección www.ilo.org/declaration.**

la remuneración de los hombres y la de las mujeres. También se examinan las políticas gubernamentales de lucha contra la discriminación en el plano nacional.

16. En la parte III del informe se analiza la labor de la OIT para hacer frente al problema de la discriminación. Se estudian los planteamientos normativos, las estrategias y los medios de acción, además de las iniciativas emprendidas en este terreno por las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como por las empresas.

Prioridades en la actuación futura de la OIT

17. Por último, en la parte IV del informe se bosqueja una serie de propuestas para aumentar la pertinencia y la eficacia de la labor de la OIT. Más concretamente, se propone la celebración de un debate sobre el tipo de plan de acción que podría ayudar a los Estados Miembros de la OIT y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores en sus esfuerzos para superar la discriminación en el trabajo.

Parte I. De la teoría a la práctica

1. Creciente reconocimiento internacional de la necesidad de eliminar la discriminación en el mundo del trabajo

18. Las más de las veces parece que la sociedad aborda la cuestión de la discriminación con una actitud que va de la ignorancia o negación a la acción correctiva. Entre estos dos extremos media una etapa muy importante: la de la sensibilización a la discriminación, que puede desembocar en el reconocimiento del problema y de sus consecuencias.

Diferentes formas de discriminación en el trabajo

19. En la parte I del informe se procura dar, con la perspectiva arriba mencionada, una visión panorámica de las distintas formas que puede revestir la discriminación en el trabajo. Si bien se han registrado destacados avances a este respecto, no se llega a apreciar un movimiento lineal claro que de la ignorancia conduzca a la acción correctiva. Cada país se encuentra en una etapa distinta de esta gama de comportamientos. Su actitud varía no sólo en función de las diferentes formas de discriminación practicadas, sino también con arreglo al tipo de acción correctiva adoptada. Resulta esencial despertar y mantener esta sensibilización, amén de permanecer alertas a la naturaleza variable de las manifestaciones que pueda adoptar la discriminación.

La OIT: actor clave en la consecución del consenso internacional

Ideas y estereotipos

20. La discriminación en el empleo y en la ocupación supone una diferenciación de trato de las personas por razón de su raza, color o sexo, entre otros motivos, independientemente de cuáles sean sus aptitudes o de los requisitos del trabajo que deban desempeñar. Las ideas y los estereotipos subyacentes en esta conducta obedecen en gran medida a condicionantes de orden histórico, económico y social, a los regímenes políticos y al contexto cultural de cada país. Las mentalidades y los prejuicios, así como la tolerancia o intolerancia respecto de las prácticas discriminatorias, vienen configurados por los valores prevalecientes en la sociedad en un época determinada. Al propio tiempo, los valores y los principios evolucionan, mientras los movimientos y las instituciones sociales son esenciales para rebajar la tolerancia de los individuos y de las sociedades frente a los comportamientos y prácticas discriminatorios.

21. Resulta pues importante analizar cómo la comunidad internacional ha llegado a convenir en la necesidad de eliminar la discriminación y de promover la igualdad en el mundo del trabajo, así como examinar los factores que han contribuido a este proceso. Como es lógico, en nuestro estudio se situarán las actividades normativas de la OIT en el contexto social y político que proceda. De este modo, podremos determinar cuáles son los principales motivos que suscitan discriminación y los ámbitos en los que ésta se produce, extremos éstos que desarrollaremos de forma más pormenorizados en los capítulos 2 y 3.

Racismo y discriminación racial

22. El racismo y la segregación racial fueron las primeras formas de discriminación en suscitar preocupación de la comunidad internacional. El racismo ha fundamentado y sigue motivando las tragedias sociales más indignantes. Aunque la esclavitud y el comercio de esclavos fueron ilegalizados a finales del siglo XIX, el trabajo forzoso y obligatorio de las poblaciones nativas para las administraciones coloniales seguía siendo una práctica muy difundida a finales del decenio de 1920. Esta situación indujo a la Sociedad de Naciones a adoptar la Convención sobre la Esclavitud en 1926. Por su parte, la OIT adoptó el Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29), en el que se exhorta a todos los Miembros de la OIT a que se comprometan a lograr la «supresión, lo más pronto posible, del empleo del trabajo forzoso u obligatorio en todas sus formas» (artículo 1, 1)). A medida que la era colonial se acercaba a su fin, empezó a suscitar preocupación la utilización del trabajo forzoso por razones ideológicas o como medida de discriminación racial, social, nacional o religiosa. En el Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105) se determinó con carácter explícito la existencia de un vínculo entre el trabajo forzoso y la «discriminación racial, social, nacional o religiosa» (artículo 1, *e)*).

23. Los decenios de 1950 y de 1960 fueron un período de intensa actividad normativa, dedicada tanto por la OIT como por las Naciones Unidas a cuestiones relacionadas con los principios de no discriminación e igualdad en el mundo del trabajo, así como en otros ámbitos. Hoy día, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) figuran entre los convenios de la OIT objeto del mayor número de ratificaciones (véase anexo 2). Fueron éstos los primeros instrumentos elaborados con el objetivo específico de promover la igualdad y eliminar la discriminación en el mundo del trabajo. También influyeron en la ulterior elaboración de convenciones de las Naciones Unidas relacionados con el tema.

24. La inclusión del concepto de «raza» en el Convenio núm. 111 como motivo inaceptable de discriminación reflejaba el consenso y el compromiso internacionales para combatir el racismo, ya destacado en la Declaración Universal de Derechos Humanos de 1948. El horror del Holocausto, durante el cual millones de personas murieron por ser de una raza determinada, fue inconmensurable. Las cuestiones relacionadas con el racismo y la discriminación racial, incluida la segregación, siguieron atrayendo y suscitando nuevas respuestas internacionales y nacionales durante los decenios de 1950 y 1960. El final del colonialismo puso de manifiesto las dificultades y los problemas derivados del desarrollo desigual provocado por los regímenes que se desmantelaban a la sazón. Mediante la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, adoptada por las Naciones Unidas en 1965, la comunidad internacional en expansión — muchos países en desarrollo ya se habían incorporado a las Naciones Unidas — reiteró su condena del racismo. Al propio tiempo, el movimiento por los derechos civiles impulsado en los **Estados Unidos** consiguió que en el mercado laboral y en otros ámbitos se derogara la legislación discriminatoria contra los americanos de ascendencia africana, al tiempo que modificó el concepto que de ellos se tenía y la actitud adoptada hacia ellos. Con el movimiento en pro

de los derechos civiles, los propios americanos de origen africano capitanearon esfuerzos políticos para mejorar su condición.

25. Ahora bien, el azote sufrido por las sociedades víctimas de segregación racial persistía en otros países, como **Sudáfrica** y **Namibia**. **Zimbabwe** (antigua Rodesia) fue el primero que, en 1980, adoptó la democracia y la regla de la mayoría.

Actuación contra el apartheid

26. Mientras la Constitución de la OIT legitimaba ampliamente la acción contra el régimen de apartheid en **Sudáfrica** y **Namibia**, el Convenio núm. 111 instauró el correspondiente marco normativo. En 1964, la Conferencia Internacional del Trabajo, «actuando como portavoz de la conciencia social de la humanidad», condenó la política de apartheid practicada por el Gobierno de **Sudáfrica**, por ser contraria a la Declaración de Filadelfia. El Programa de la OIT para la eliminación del apartheid en materia laboral en la República sudafricana fue adoptado por unanimidad, y en él se indujo a dicho país a retirarse de la OIT y a permanecer fuera de ella durante los 30 años siguientes. Con este programa se supervisaron las medidas contra el apartheid. La actuación de la OIT evolucionó de unas recomendaciones iniciales a un Gobierno reacio, a la movilización de la opinión pública contra las políticas de apartheid y a la promoción de una política de aislamiento del Gobierno de **Sudáfrica** hasta que se aboliese el régimen reprobado. En cumplimiento de este programa, la OIT movilizó recursos materiales y políticos en apoyo de los movimientos nacionales de liberación y, finalmente, de los sindicatos democráticos y las organizaciones de empleadores que combatían el apartheid.

27. En 1973, las Naciones Unidas adoptaron la Convención Internacional sobre la Represión y el Castigo del Crimen de Apartheid, en que se calificó el régimen de apartheid de crimen contra los principios del derecho internacional. En 1974, los delegados de **Sudáfrica** quedaron excluidos de las deliberaciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. La experiencia de la OIT en la lucha contra la segregación racial en **Sudáfrica** y **Namibia** puso de manifiesto la importancia estratégica que suponía la eliminación de la discriminación en el mercado laboral para conseguir la igualdad racial en la sociedad.

Discriminación por razón de sexo

28. Otra forma destacada de discriminación que ha venido polarizando la atención de la comunidad internacional desde la Segunda Guerra Mundial es la discriminación por razón de sexo, más en particular contra las mujeres. Durante el conflicto mundial las mujeres entraron masivamente en el mercado de trabajo para paliar la escasez de mano de obra masculina, que luchaba en el frente. Cuando los hombres regresaron de la guerra, la presencia de las mujeres en el mercado de trabajo pasó a considerarse como una amenaza para el empleo de los hombres y para la calidad de las condiciones de trabajo en general. Se temía que la mano de obra femenina, más económica, restringiera el número y los tipos de trabajos disponibles para los hombres y que, al mismo tiempo, condenara a las mujeres a desempeñarse en ocupaciones menos prestigiosas, en condiciones laborales peores y en régimen de explotación.

Igualdad entre hombres y mujeres

29. También en este caso la OIT se situó en la vanguardia. El principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor ya se había consagrado en la Constitución de la OIT de 1919. Tres decenios más tarde, el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) afirmó la importancia de la igualdad entre hombres y mujeres en materia de remuneración, la cual comprendía «el salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie, en concepto del empleo del trabajador» (artículo 1, *a)*). Una característica innovadora de este Convenio residía en la garantía de «igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor», y no sólo por un trabajo «igual» o «similar». Este planteamiento permite abordar los prejuicios sexistas atendiendo a la estructura de los mercados laborales, toda vez que la mayoría de las mujeres realiza trabajos diferentes de los que

desempeña la mayoría de los hombres. Este principio fue adoptado más adelante en la directiva del Consejo de las Comunidades Europeas relativa a la aplicación del principio de igualdad de retribución en 1975[1], y en la Convención de las Naciones Unidas sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer en 1979.

30. La Conferencia Internacional del Trabajo también promovió la igualdad entre hombres y mujeres mediante la adopción de la Declaración de la OIT sobre la igualdad de oportunidades y de trato para las trabajadoras, y la resolución relativa a un plan de acción con miras a promover la igualdad de oportunidades y de trato para las mujeres trabajadoras, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 1975, que reforzó el compromiso de la comunidad internacional a estos efectos. En esta declaración se subrayó que si bien la igualdad de las mujeres estaba indisolublemente vinculada a la mejora de las condiciones generales de trabajo de todos los trabajadores, era menester eliminar todas las formas de discriminación por razón de sexo. Los documentos normativos pertinentes se enviaron a la Primera Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en México en 1975, a modo de contribución de la OIT al Año Internacional de la Mujer.

31. El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), en que se abordan los problemas con que estos trabajadores, y en particular las mujeres trabajadoras, tropiezan en el mercado de trabajo, es reflejo del compromiso contraído por la OIT en pro de la igualdad de género en el trabajo y en otras esferas. Ya en la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, las Naciones Unidas habían expresado su preocupación por las consecuencias negativas que una distribución desigual de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres pudiera tener en la condición de la mujer en la sociedad.

La perpetuación de la pobreza

32. Los decenios de 1960 y 1970 se caracterizaron por una preocupación creciente por la pobreza, particularmente grave en los países recién independizados de los regímenes coloniales. La OIT ha desempeñado un papel importante al demostrar que la pobreza no era en modo alguno un residuo o un legado accidental, sino que guardaba relación con el funcionamiento de las instituciones económicas y sociales[2]. La discriminación y la segmentación del mercado de trabajo eran poderosos mecanismos que perpetuaban la pobreza, al quedar los miembros de algunos colectivos sencillamente excluidos del mercado de trabajo o aceptados únicamente en condiciones desfavorables[3].

Políticas de empleo no discriminatorias

33. El Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) ofrece un marco para orientar las intervenciones normativas destinadas a eliminar la pobreza y a fomentar el desarrollo mediante políticas de empleo no discriminatorias. En este convenio se prevé la elaboración de una política dinámica de ámbito nacional encaminada a «fomentar el pleno empleo, productivo y li-

---

[1] Consejo de las Comunidades Europeas: directiva 75/117/CEE, de 10 de febrero de 1975, relativa a la aproximación de las legislaciones de los Estados miembros que se refieren a la aplicación del principio de igualdad de retribución entre los trabajadores masculinos y femeninos.

[2] En especial con el trabajo del Programa Mundial del Empleo en el decenio de 1970. Muchas de estas cuestiones se plantearon en la contribución del Instituto Internacional de Estudios Laborales a la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, en 1995, véase G. Rodgers (director de la publicación): *New approaches to poverty analysis and policy – I: The poverty agenda and the ILO; issues for research and action* (Ginebra, OIT/IIEL, 1995); y G. Rodgers, R. van der Hoever (directores de la publicación) *New approaches to poverty analysis and policy – III: The poverty agenda; Trends and policy options* (Ginebra, OIT/IIEL, 1995). Hoy la OIT continúa luchando contra la pobreza, por ejemplo mediante aportaciones a la elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza.

[3] J. B. Figueiredo y Z. Shaheed (directores de la publicación): *New approaches to poverty analysis and policy – II: Reducing poverty through labour market policies* (Ginebra, OIT/IIEL, 1995).

bremente elegido» (artículo 1, 1)), y a garantizar la posibilidad «para cada trabajador 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 tengan en cuenta su raza, color, sexo, religión, opinión política, procedencia nacional u origen social» (artículo 1, 2, *c)*). El concepto de empleo productivo se asienta en el principio según el cual ninguna sociedad puede permitirse malgastar aptitudes y competencias de sus miembros.

Problemas de desarrollo y desigualdades sociales

34. En el decenio de 1990 se reavivó la preocupación por la persistencia de la pobreza. El final de la Guerra Fría, la democratización y la apertura de los mercados globales no supusieron la solución automática de los problemas de desarrollo y las desigualdades sociales. En 1995, la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social, celebrada en Copenhague, atribuyó a la eliminación de la pobreza máxima prioridad en el programa internacional de desarrollo. Retomó la afirmación de la OIT según la cual el pleno empleo, productivo y libremente elegido, es importante para reducir la pobreza y propiciar un desarrollo sostenible y sostenido. Consideró que aumentar la cantidad y mejorar la calidad de los empleos era compatible con los objetivos de rendimiento, en la nueva búsqueda de un equilibrio entre eficacia y equidad. La Cumbre Mundial de Copenhague también alcanzó por vez primera un consenso a propósito del contenido de los derechos fundamentales de los trabajadores.

Objetivos de desarrollo para el milenio

35. En los Objetivos de desarrollo para el milenio (ODM), adoptados por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 2000, se fijan las metas que habrán de orientar la actuación de los gobiernos nacionales con miras a mitigar la pobreza. El porcentaje de mujeres asalariadas en el sector no agrícola se ha tomado como indicador para valorar el logro de los objetivos de igualdad de género y autonomía de las mujeres. Ello refleja la importancia del acceso de las mujeres a trabajos retribuidos en sectores distintos del agrícola para la mejora de su condición económica y social, y confirma la importancia de la labor de la OIT, en particular de las normas internacionales del trabajo, en la eliminación de los obstáculos con que muchas mujeres siguen tropezando en su empeño por adquirir cualificaciones que se ajusten al mercado y correspondan a empleos bien retribuidos.

Grupos vulnerables y desfavorecidos

36. La preocupación por la condición de los grupos vulnerables y desfavorecidos ha transcendido tanto a la actividad normativa como a las políticas de empleo y sociales de la OIT. La protección de los intereses de los trabajadores empleados en el extranjero ha sido una preocupación importante para la OIT desde su creación, tal y como se refleja en el preámbulo de su Constitución, el Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97) y el Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975 (núm. 143). La Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento de 1998 reafirmó la necesidad de que la Organización prestase especial atención a las necesidades de los trabajadores migrantes. En la Conferencia Internacional del Trabajo de 2004 se celebrará un debate general a fin de valorar los medios de que dispone la OIT para velar por el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes.

Pueblos indígenas y tribales

37. La situación de los pueblos indígenas y tribales ha sido otro motivo de preocupación para la OIT. Poco tiempo después de su creación, la Organización trataba el problema de los que, a la sazón, se denominaban «trabajadores nativos», en el contexto del trabajo forzoso y obligatorio. A través de estudios se había demostrado lo muy expuestas que las personas bajo dominio colonial estaban a quedar sujetas a prácticas de trabajo abusivas. El Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107) y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169) siguen siendo los únicos instrumentos jurídicos de ámbito internacional que tratan de los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Necesidades específicas de los trabajadores de edad

38. La Organización ha abordado la discriminación y las desventajas que sufren los trabajadores de edad en la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162), que versa sobre algunas de las trabas con que tropiezan en su afán por encontrar un trabajo o regresar al mercado laboral. En este instrumento se recomienda que en las cuestiones relacionadas con el tiempo de trabajo y la seguridad social se tomen en consideración las necesidades especiales de los trabajadores de edad. Las oportunidades y desafíos de una población que envejece a grandes pasos, una «revolución demográfica sin precedentes», fueron los temas debatidos durante la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento, celebrada en Madrid en abril de 2002. El Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento reconoce el potencial de los trabajadores de edad para contribuir al desarrollo y dirige un llamamiento a los gobiernos para que adopten medidas urgentes con miras a aumentar la participación de estos trabajadores en la fuerza de trabajo, así como para garantizar el acceso a la educación y la capacitación a lo largo de toda la vida[4]. Todo ello refleja la posición de la OIT según la cual el pleno empleo y las políticas integradas a lo largo de toda la vida de los trabajadores son indispensables a la hora de conseguir una «sociedad para todas las edades».

Personas con discapacidades o con VIH/SIDA

39. La situación de otros colectivos, como los de las personas con discapacidades y las personas aquejadas de VIH/SIDA, polarizan una atención creciente a escala internacional, concretamente en la OIT. Durante una reunión tripartita de expertos de todas las regiones se aprobó por consenso un repertorio de recomendaciones prácticas sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, que entró oficialmente en vigor en junio de 2001, durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas dedicado al tema. En este repertorio de recomendaciones prácticas se recalca la necesidad de combatir la discriminación que sufren los trabajadores real o supuestamente infectados por el VIH/SIDA. En octubre de 2001, la OIT pasó a ser uno de los ocho copatrocinadores del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA). La preocupación de la OIT por esta pandemia se suma a la que ya suscitan otras formas de discapacidades en el trabajo. El Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159) y la Recomendación sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 168) ayudan a las personas con discapacidades a gozar de igualdad de acceso al empleo remunerado. Más adelante, en octubre de 2001, una Reunión tripartita de expertos celebrada en Ginebra adoptó un repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo.

Movilización y organización social: el impulso impreso por el reconocimiento y el compromiso internacionales

40. La movilización y organización de las víctimas de discriminación han constituido la principal fuerza de desafío a los estereotipos y prejuicios anclados en la población, que han provocado respuestas públicas de corte político a escala nacional e internacional.

Políticas de identidad

41. Desde finales del decenio de 1960, los movimientos negros y de mujeres, las organizaciones indígenas y tribales, los movimientos de lesbianas y gays, y las organizaciones — algunas veces sindicales — que representan a las per-

[4] *Informe de la segunda Asamblea Mundial sobre el Envejecimiento* (2002), disponible en www.un.org/esa/socdev/ageing/waa y documento del Consejo de Administración GB.285/ESP/6/1, párrafos 1, 9 y 10.

sonas con discapacidades y desfavorecidas se han movilizado para obtener el reconocimiento de la misma dignidad y valía para sus gentes. Las políticas de identidad han obedecido a las solicitudes de reconocimiento político y de integración de diversos grupos en todas las esferas de la sociedad, incluidas la laboral y la profesional.

Revolución de las tecnologías de la información

42. La revolución de las tecnologías de la información[5] ha acelerado el cambio de mentalidades, opiniones, comportamientos e ideas, al tiempo que ha incrementado la incidencia de los medios de comunicación en la configuración de los valores que imperan (ver recuadro 1.1). La libre circulación de información ha tenido dos efectos opuestos entre sí. En algunos casos, ha afectado a la sensibilidad de algunos grupos que pueden sentir que su cultura y modo de vida se ven amenazados por la globalización y las tendencias cosmopolitas. Este temor se traduce en el rechazo de los valores extranjeros y en la afirmación de identidades poco abiertas que exacerban las manifestaciones de xenofobia y las expresiones de intolerancia religiosa o cultural. Las nuevas formas de comunicación también han engendrado modelos inéditos de solidaridad y cooperación dentro de los países y entre ellos. La movilización y la actuación colectiva de las mujeres en sus múltiples manifestaciones y orientaciones, como puedan ser los sindicatos internacionales y nacionales, han aprovechado el establecimiento de redes y alianzas dentro de las fronteras y fuera de ellas. Este proceso ha promovido de modo considerable la internacionalización de los valores, principios y derechos humanos fundamentales, incluida la libertad frente a la discriminación en el empleo y la ocupación.

Enfoque basado en el respeto de los derechos humanos

43. Durante el decenio de 1990 aumentó el grado de aceptación y de compromiso respecto del planteamiento del desarrollo basado en el respeto de los derechos humanos. Los valores y principios que laten en este contexto normativo son legitimadores a la vez que habilitantes. Así, por ejemplo, el Banco Mundial reconoce esta perspectiva en su nuevo planteamiento para mitigar la pobreza, concretamente mediante la integración de los conceptos «falta de voz» y «falta de poder» como dimensiones de la misma. Esta habilitación de los pobres presupone la eliminación de la discriminación por motivos de género, etnia, raza u origen social[6].

44. Varias conferencias de las Naciones Unidas celebradas durante el decenio de 1990 testifican el compromiso internacional con la promoción de la igualdad a través de un enfoque del desarrollo basado en el respeto de los derechos. La Conferencia Mundial de Derechos Humanos, celebrada en Viena en 1993, fraguó un consenso internacional según el cual la democracia, el desarrollo y los derechos humanos eran interdependientes y sinérgicos; asimismo, determinó colectivos beneficiarios de esta protección y la promoción de los derechos humanos. La Conferencia de Viena también reconoció que los derechos consagrados en las normas fundamentales del trabajo de la OIT forman parte integrante de los derechos humanos. La proclamación del Decenio Internacional de los Pueblos Indígenas del Mundo (1995-2004) es otra expresión de este consenso. La Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, celebrada en Beijing en 1995, reconoció que la igualdad entre hombres y mujeres era, en puridad, un objetivo del desarrollo, y que la habilitación de la mujer era esencial para alcanzarlo: la Declaración de Beijing y Plataforma de Acción reconocen que tanto la eliminación de la discriminación de las mujeres en el empleo y la ocupación, como la promoción de la igualdad de oportunidades para las mujeres

[5] «La revolución de las tecnologías de la información» hace referencia a la capacidad para procesar y difundir datos e imágenes a bajo coste y gran velocidad, echando abajo las barreras del espacio y el tiempo, véase M. Castells: *La era de la información: economía, sociedad y cultura. El poder de la identidad* (Alianza, Madrid, 1998).

[6] Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial, 2000/2001*, Washington DC, Oxford University Press, 2001.

Recuadro 1.1

Los medios de comunicación: una responsabilidad especial a la hora de abordar la discriminación

Los medios de comunicación reflejan el mundo en que vivimos. Son parte de la sociedad y están impregnados de los mismos comportamientos, intolerancia y prejuicios. Al mismo tiempo, reflejan nuestra aspiración a la igualdad y pueden expresar las preocupaciones de las personas discriminadas, que de otro modo no tendrían voz. En la era de la información, el impacto de los medios de comunicación es fundamental, al igual que lo es su potencial para combatir la discriminación. ¿Cómo detectar y combatir las subrepticias o flagrantes formas de discriminación que se filtran a través de los medios de comunicación? ¿Cuál es el mejor modo de aprovechar los medios de comunicación para promover la igualdad y la diversidad de valores? La representación en los medios de comunicación de los grupos sociales tiende a ser demasiado estereotipada. En Europa, las noticias sobre minorías étnicas, culturales, religiosas y migrantes tienden a insistir demasiado en los delitos relacionados con personas de otras razas e inmigrantes. Los estereotipos sobre los romaníes y los musulmanes figuran entre los más perniciosos. El idioma y el etiquetaje pueden utilizarse como canales sutiles para transmitir mensajes discriminatorios de carácter subliminal, que influyen en las imágenes colectivas. Cuando se implanta, un discurso que da una imagen falsa de los migrantes o de las minorías étnicas tiende a prevalecer. Estas representaciones negativas no se ven adecuadamente compensadas por imágenes positivas, como las aportaciones culturales de los migrantes y de otras minorías. Antes bien, raramente se da publicidad a los episodios de racismo y antirracismo, principalmente cuando se trata de conflictos y controversias políticos u otros. Poca atención se presta a las prácticas de discriminación y xenofobia más generalizadas, y al modo de resolverlas.

Los estereotipos se reproducen de igual modo en la representación de las relaciones entre sexos. No sólo los hombres suelen aparecer, por regla general, mucho más en los medios de comunicación que las mujeres, sino que además es poco probable que éstas desempeñen cargos de autoridad, de expertos o de portavoces. Los medios de comunicación tienden a presentar a mujeres jóvenes, probablemente casadas, y que no suelen ejercer un empleo remunerado. La representación de las mujeres en el poder sigue siendo bastante estereotipada: por ejemplo, el poder de las mujeres en el lugar de trabajo se obtiene a expensas de la vida doméstica. El pretender compaginar la vida pública y la vida privada se presenta como algo problemático para las mujeres, pero no para los hombres.

Hoy día, los medios de comunicación aluden más a menudo y de manera más sistemática a los derechos humanos. Los periodistas y encargados de la redacción tienen el deber profesional de informar acerca de las cuestiones relacionadas con los derechos humanos y de explicarlas. No obstante, gran parte de esta información se centra en la violación de derechos durante los conflictos, mientras que se da menos publicidad al ejercicio de los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la no discriminación en el trabajo.

Fuentes: Centro Europeo para las Migraciones y las Relaciones Etnicas (ERCOMER): *Racism and cultural diversity in the mass media: An overview of research and examples of good practice in the EU Member States, 1995-2000* (Viena, 2002); Comisión Europea: *Images of women in the media: Report on existing research in the European Union* (Luxemburgo, 1999); Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos: *Periodismo, medios de comunicación y la cobertura informativa de los derechos humanos – Resumen* (Versoix, 2002), véase www.ichrp.org.

son esenciales para combatir las desigualdades sociales entre hombres y mujeres. La capital importancia que el lugar de trabajo reviste para la eliminación de todas las formas de discriminación también ha sido reconocido en otras conferencias de las Naciones Unidas, incluida la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social (Copenhague, 1995), y Beijing+5; La mujer en el año 2000: la

igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI (Nueva York, 2000)[7]. En fechas más recientes, la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001) confirmó que la generación de empleos representativos de la diversidad racial, étnica y religiosa de la sociedad y respetuosos con ella es indispensable para aumentar la productividad y crear un clima general de tolerancia y pluralismo.

[7] En el informe de la Conferencia se exhorta con carácter específico a los Estados Miembros a «respetar, promover y realizar los principios que figuran en la Declaración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y seguir de cerca su aplicación, y considerar seriamente la posibilidad de ratificar y aplicar plenamente los convenios de la OIT de particular pertinencia para garantizar los derechos de la mujer en el trabajo», párrafo 94b.

2. La discriminación: ¿qué debe eliminarse y por qué?

¿Qué es la discriminación?

La discriminación coarta la libertad de las personas

45. Discriminar en el empleo y la ocupación consiste en dispensar a las personas un trato diferente y menos favorable debido a determinados criterios, como el sexo, el color de su piel, la religión, las ideas políticas o el origen social, sin tomar en consideración los méritos ni las calificaciones necesarias para el puesto de trabajo de que se trate (véase el recuadro 2.1). La discriminación coarta la libertad de las personas para conseguir la clase de trabajo a la que aspiran. Merma las oportunidades de los hombres y las mujeres para desarrollar su potencial, sus aptitudes y cualidades, y para ser remunerados en función de sus méritos. La discriminación en el trabajo genera desigualdades en los resultados del mercado de trabajo y coloca en una situación de desventaja a los miembros de determinados colectivos.

46. Más que los hechos objetivos, la percepción de las aptitudes y actitudes atribuidas a los miembros de un colectivo determinado puede provocar discriminación en el lugar de trabajo y en el mercado del empleo. Las características personales que suscitan conductas discriminatorias son muy variadas y se han ido multiplicando con el tiempo.

47. El Convenio núm. 111 (véase recuadro 2.1) brinda una flexibilidad considerable a los países ratificantes en la determinación de nuevos motivos de discriminación ilícitos. En las memorias presentadas por los gobiernos a la OIT, de conformidad con el artículo 22 de la Constitución y el artículo 19[8], sobre el que se basa el seguimiento de la Declaración, se alude en particular a casos de discriminación en el empleo y la ocupación por razones de invalidez, estado civil,

[8] El artículo 22 de la Constitución de la OIT obliga a cada uno de los Miembros a «presentar a la Oficina Internacional del Trabajo una memoria anual sobre las medidas que haya adoptado para poner en ejecución los convenios a los cuales se haya adherido». El seguimiento de la Declaración se basa en las memorias solicitadas a los Estados Miembros en cumplimiento del apartado *e)* del párrafo 5 del artículo 19 de la Constitución de la OIT, en el que se establece el procedimiento de información acerca de los convenios fundamentales no ratificados. En virtud del mismo artículo 19, los Estados Miembros tienen «la obligación de informar sobre el estado de [su] legislación y la práctica en lo que respecta a los asuntos tratados en el convenio, precisando en qué medida se ha puesto o se propone poner en ejecución cualquiera de las disposiciones del Convenio, e indicando las dificultades que impiden o rechazan la ratificación de dicho Convenio».

Recuadro 2.1

Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y la Recomendación que lo complementa (núm. 111)

Ambito de aplicación

El Convenio núm. 111 protege a todos los trabajadores contra la discriminación «basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social» y cualquier otro criterio que pueda especificar «el Miembro interesado, previa consulta con las organizaciones representativas de empleadores y de trabajadores».

Esta protección es aplicable a todos los sectores del empleo y la ocupación, tanto públicos como privados, y abarca:

— el acceso a la educación, la orientación y la formación profesionales;
— el acceso al empleo y la ocupación (es decir, al trabajo ya sea por cuenta propia, asalariado o en la administración pública);
— el acceso a los servicios de colocación;
— el acceso a las organizaciones de trabajadores y empleadores;
— la promoción profesional;
— la seguridad del empleo;
— la negociación colectiva;
— la igualdad de remuneración por trabajos de igual valor;
— el acceso a la seguridad social, los servicios y prestaciones sociales y relacionadas con el empleo, y
— otras condiciones laborales, incluidas la seguridad y la salud en el trabajo, las horas de trabajo, los períodos de descanso y las vacaciones.

Definición del término «discriminación»

Se define el término «discriminación» como «cualquier distinción, exclusión o preferencia que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación» (apartado a) del párrafo 1 del artículo 1).

¿Qué supone esta definición?

- La intencionalidad no es presupuesto necesario de la discriminación.
- Se incluyen tanto la discriminación directa como la indirecta: el elemento determinante es el efecto de una privación o limitación de la igualdad de oportunidades y de trato derivadas de un tratamiento diferenciado.

Medidas no constitutivas de discriminación

Entre las medidas que no constituyen discriminación cabe mencionar aquellas que obedecen a las cualificaciones exigidas para un empleo determinado, aquellas destinadas a salvaguardar la seguridad del Estado y las motivadas por imperativos especiales de protección (es decir, aquellas dirigidas a atender necesidades específicas en el ámbito de la salud de hombres o mujeres), o de asistencia (es decir, medidas positivas o de adaptación).

Formulación de una política nacional en pro de la igualdad

Los Estados han de formular y poner en práctica una política nacional para promover la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación con miras a erradicar la discriminación. Esta política abarca tanto el sector público como el privado, así como la orientación profesional, la formación profesional y los servicios de colocación que dependan de las autoridades nacionales. Se exige que los Estados procuren obtener la colaboración de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en la formulación y aplicación de esa política nacional. Por su parte, estas organizaciones deberán promover esa política en el lugar de trabajo y dentro de su propia organización.

El Estado, según sus particularismos nacionales, decide qué medidas habrán de adoptarse para promover la igualdad de oportunidades y de trato. La ley y los convenios colectivos son instrumentos clave. Las actividades educativas constituyen otro medio útil para fomentar el cumplimiento de la política nacional. Además, es posible que se necesiten medidas de acción positiva para erradicar ciertas formas de discriminación.

Recuadro 2.2

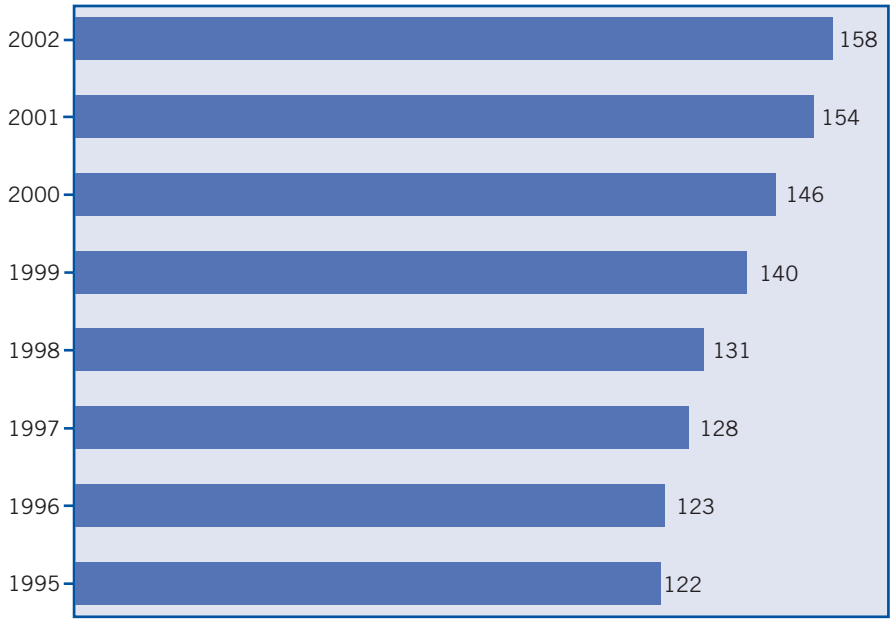
La discriminación por razón de afiliación sindical

En el primer informe global: Su voz en el trabajo, se señalaba que el 23 por ciento de las reclamaciones examinadas por el Comité de Libertad Sindical de la OIT estaban relacionadas con medidas discriminatorias antisindicales[1].

Son actos de discriminación antisindical los que: i) condicionan el acceso o la permanencia en el trabajo a que el trabajador no se afilie a un sindicato o se cese en su afiliación al mismo, y ii) provocan el despido o traslado de un trabajador por su afiliación o participación en actividades sindicales. Desde comienzos de 2000, el Comité ha venido estudiando casos en que la discriminación antisindical se fundamentaba en varios motivos. Así, por ejemplo, se han dado casos de acoso antisindical no sólo por parte de autoridades públicas (Panamá), a veces con injerencia e intimidación (Belarús, Ucrania), sino también por parte de los empleadores (Bahamas, Guatemala, Rumania y El Salvador). También se ha presionado a trabajadores para que cesasen en su afiliación sindical (Paraguay) y en muchos casos se ha procedido al despido de dirigentes sindicales (Colombia, Guatemala, Marruecos, Nicaragua, Perú, Tailandia). Finalmente, no se han renovado contratos laborales por razones antisindicales (Turquía) o se han aplicado medidas disciplinarias contra sindicalistas que habían participado en una huelga (Haití, Marruecos).

[1] OIT: *Su voz en el trabajo*, Memoria del Director General, 88.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2000, pág. 28, gráfico 2.1.

Gráfico 1. Número de ratificaciones del Convenio núm. 111, por año (1995-2002)



estado de salud, incluido el VIH/SIDA, la orientación sexual y la afiliación sindical (véase el recuadro 2.2) no contempladas en el Convenio núm. 111[9]. Es uno de los convenios de la OIT más ratificados (véase el gráfico 1), y se prevé

[9] **OIT: *Igualdad en el empleo y la ocupación*, Informe III (4B), 75.ª y 83.ª reuniones de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1988 y 1996) y documentos del Consejo de Administración: GB.277/3/1, GB.280/3/1 y GB.283/3/1.**

que el número de firmantes aumente. Según la información facilitada a la Oficina, han iniciado el proceso de ratificación las **Comoras**, **Djibouti y Estados Unidos**. Otros países, como **China**, **Islas Salomón**, **Japón**, **Kiribati**, **Omán**, **República Democrática Popular Lao** y **Tailandia**, están estudiando el Convenio con miras a su ratificación.

La discriminación en el empleo y la ocupación: ¿qué situaciones laborales se contemplan?

Un enfoque integrador

48. Cabe comprobar que la discriminación laboral se produce en diversas situaciones y formas laborales, y en todos los sectores de la economía, ya se trate de un trabajo en la economía formal o la informal. Tanto los empleados de grandes empresas dotadas de alta tecnología como los asalariados de empresas informales, los abogados, los agricultores y los trabajadores por cuenta propia, pueden ser víctimas de discriminación de una u otra forma. La referencia al empleo y a la ocupación significa que se brinda protección contra la discriminación no sólo a los empleados, sino también a otros colectivos de la fuerza de trabajo, como los trabajadores por cuenta propia, los propietarios de empresas y los trabajadores familiares no remunerados. Este enfoque integrador refleja el reconocimiento de que los modelos de actividad económica de un país van de la mano con su grado de desarrollo económico. Más en particular, la incidencia relativamente alta de actividades independientes es una característica de muchos países en desarrollo.

Un círculo vicioso de desventajas que se acumulan

49. La discriminación en el trabajo se puede manifestar en el acceso al trabajo, durante su desempeño, o en ambos momentos. Las personas pueden ser excluidas o incluso disuadidas de aspirar a un empleo por motivos de raza, sexo o religión. Los discapacitados o los trabajadores de edad suelen afrontar tremendas dificultades para conseguir un trabajo o para reincorporarse al mercado laboral después de haberse alejado del mismo. El desempleo a largo plazo puede afectar a los miembros de algunos colectivos desfavorecidos de una sociedad más que a otros. Generalmente, las víctimas de discriminación en el acceso a un empleo suelen seguir siéndolo cuando ya están trabajando, en un círculo vicioso de desventajas acumuladas.

50. Para otros trabajadores puede que el acceso al trabajo no sea el asunto primordial. En cambio, pueden surgir obstáculos en relación con las oportunidades con miras al desarrollo de cualificaciones y la promoción profesional. La demanda preferente de mano de obra femenina respecto a la masculina en las industrias textiles y del vestido de las zonas francas de exportación es un ejemplo que a menudo se trae a colación. En este caso, un número mayor de empleos para las mujeres no siempre significa ni mayor seguridad del empleo, ni mejores perspectivas de desarrollo profesional.

Escasa representación de ciertos colectivos

51. La escasa representación de determinados colectivos en los programas de formación profesional o de perfeccionamiento profesional empresarial delata la existencia de obstáculos para adquirir o desarrollar cualificaciones profesionales que interesan al mercado o a la empresa. En **Francia,** por ejemplo, algunas instituciones de formación profesional sostienen que habían tenido dificultades en convencer a las empresas para que aceptaran a aprendices oriundos del Africa septentrional. El factor que las hacía renuentes a considerar las candidaturas de aprendices extranjeros, y de esa región en particular, era el temor a que su presencia perjudicara mucho su reputación[10].

[10] Ministerio de Educación: *Discriminación en el acceso a la formación en la empresa (discrimination dans l'accès aux stages en entreprise)*, alocución de Jean-Luc Mélenchon, Ministro delegado de formación profesional, durante la sesión de preguntas al Gobierno en la Asamblea Nacional, 1.ª sesión, París, 14 de junio de 2000.

Discriminación en materia de remuneración

52. También hay discriminación cada vez que algunas personas con cualificaciones y características de productividad equivalentes o que desempeñan trabajos de igual valor perciben una paga inferior que la de los demás por razón de su sexo o de su raza. Por ejemplo, una enfermera universitaria con cinco años de experiencia en su empleo y con 15 subalternos, puede ganar alrededor de un 30 por ciento menos que un supervisor cualificado que ha seguido un curso completo de carpintería, tiene tres años de experiencia en el empleo y 2 subalternos. En el capítulo 1 de la parte II se aborda con mayor detenimiento la cuestión de la discriminación en materia de remuneración.

Privación del derecho a la propiedad de la tierra

53. La negativa a conceder a las campesinas el derecho de ser propietarias de la tierra que cultivan, o de heredarla, ilustra la discriminación que existe en el acceso a determinadas ocupaciones. Por ejemplo, en **Lesotho**, al igual que en otros muchos países africanos, las mujeres no tienen derecho a ser propietarias de la tierra [11]. Negarle a la mujer ser dueña de una tierra no sólo atenta contra el potencial que encierra como agricultora, sino que además limita su acceso al crédito y su derecho a asociarse a cooperativas, ya que a menudo en ambos casos se le exige ser propietaria de la tierra. El acceso restringido de las mujeres a los servicios de fomento agrícola es un impedimento en la mejora de la productividad y, por ende, en la producción de mayores ingresos. Si bien las mujeres en **Viet Nam** conforman el 50 por ciento de toda la mano de obra agrícola y ocupan una proporción considerable del número total de nuevos puestos de trabajo creados al año en el sector agrícola, tan sólo representan el 10 por ciento de los beneficiarios de los servicios de fomento agrícola [12].

54. En algunos casos, la ley puede restringir el acceso de la mujer a determinadas profesiones. Con frecuencia son los usos y costumbres sociales los que limitan la gama de empleos disponibles para las mujeres. En **Kuwait**, por ejemplo, las mujeres tienen un acceso restringido a la carrera judicial, especialmente a cargos como juezas de los tribunales de primera instancia, y ello por una serie de consideraciones que obedecen a las tradiciones o a la religión, y no a prohibiciones legales [13].

55. La discriminación en el trabajo también puede venir agravada por la violencia — ya sea física o psicológica — como la que entrañan el «bullying», u ofensas brutales y malos tratos, el «mobbing» o acoso moral, o el acoso sexual (véase el recuadro 2.3) ejercidos contra ciertas categorías de trabajadores. En consecuencia, puede influir en la capacidad de la víctima para conservar el puesto de trabajo o progresar en él.

Clases de discriminación

La discriminación directa

56. La discriminación en el trabajo puede ser directa o indirecta. Es directa cuando la normativa, las leyes o las políticas, excluyen o desfavorecen explícitamente a ciertos trabajadores atendiendo a características como la opinión política, el estado civil o el sexo. En algunos países de Europa Central y Oriental, la prohibición de ocupar puestos en la administración pública impuesta a las personas que han desempeñado ciertos cargos o han trabajado en

[11] D. Tajgman y E. Kalula: «Analysis of the legal framework for gender equality in employment: Lesotho, a case study», en E. Date-Bah (director de la publicación) *Promoting gender equality at work: Turning vision into reality for the twenty-first century* (Londres y Nueva York, Zed Books Ltd., 1997), págs. 173-188.

[12] República Socialista de Viet Nam: *Estrategia global para el crecimiento y la reducción de la pobreza* (CPRGS), aprobada por el Primer Ministro en el documento núm. 2685/VPCP-QHQT, de fecha 21 de mayo de 2002, párrafo 3.6.

[13] Observación formulada en una solicitud directa relativa al Convenio núm. 111 y dirigida al gobierno interesado por la Comisión de Expertos en aplicación de Convenios y Recomendaciones. En su 71.ª reunión (Ginebra, 2000). Documento no publicado.

Recuadro 2.3

El acoso sexual

El acoso sexual en el lugar de trabajo consiste en una atención de orden sexual indeseada a la que, de manera implícita o explícita, se subordina la adopción de decisiones favorables que afectan al propio empleo, o que generan un entorno de trabajo intimidatorio, hostil u ofensivo. Es una forma específica de violencia que afecta principal, aunque no exclusivamente, a las mujeres.

El acoso sexual puede revestir la forma de demostraciones de poder, intimidación o malos tratos por parte de un supervisor o de colegas. Es un instrumento de control al que las mujeres son más vulnerables por su edad y su condición en el empleo. El hecho de que persista la segregación de las mujeres en empleos precarios, mal retribuidos y de baja categoría, mientras los varones siguen predominando en los puestos mejor remunerados, de mando y de supervisión, no hace sino agravar el problema. Algunas categorías de trabajadoras son especialmente vulnerables al acoso sexual, así por ejemplo, las trabajadoras migrantes, las pertenecientes a minorías étnicas o las que laboran en zonas francas de exportación.

El acoso sexual atenta contra la dignidad humana y socava la autoestima del trabajador, amén de influir en su bienestar y debilitar su derecho a la igualdad de oportunidades. Si se le hace caso omiso, puede entrañar un costo elevado a la empresa en términos de pérdida de productividad, desmotivación de los trabajadores, absentismo, perturbaciones laborales y renovación de personal. También puede deslucir la imagen pública de una empresa y reducir su margen de beneficio, absorbido en su caso por las costas procesales que puedan engendrar los pleitos.

Fuente: *Día Internacional de la Mujer, 8 de marzo de 1999, Un mundo libre de violencia contra la mujer* (Ginebra, OIT, 1999); N. Haspels, Z.M. Kasim, C. Thomas, D. McCann, *Action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific* (OIT, Bangkok, 2001).

órganos de un régimen político anterior es constitutiva de discriminación directa fundada en la opinión política. Los anuncios de ofertas de empleo en los que se excluye o se desalienta abiertamente a los aspirantes casados o mayores de cierta edad, o de determinado color de piel o complexión física, constituyen otro ejemplo de discriminación directa. La discriminación directa suele asentarse en los prejuicios y los estereotipos (véase el gráfico 2). Al acuñarse estereotipos se atribuyen a las personas actitudes y aptitudes determinadas, o la falta de estas últimas, atendiendo a su pertenencia a un colectivo racial, sexual, religioso u otro, e independientemente de sus cualificaciones y experiencia laboral[14].

La discriminación indirecta

57. Puede haber discriminación indirecta cuando unas disposiciones y prácticas de carácter aparentemente imparcial redundan en perjuicio de gran número de integrantes de un colectivo determinado, independientemente de que éstos cumplan o no los requisitos exigidos para ocupar el puesto de trabajo de que se trate. El concepto de discriminación indirecta es particularmente útil a la hora de formular pautas de actuación. Permite comprobar que la aplicación de una misma condición, un mismo trato o una misma exigencia a todos por igual puede arrojar resultados sumamente desiguales atendiendo al modo de vida y a las características personales de cada individuo[15]. El

[14] M. Noon y E. Ogbonna (directores de la publicación): *Equality, Diversity and disadvantage in employment. Introduction: The key analytical themes* (Basingstoke, Palgrove, 2001), págs. 1-14.

[15] S. Freedman: «Equality and employment issues after the incorporation of the European Convention on Human Rights», en F. Butler (director de la publicación), *Human rights for the new millenium* (La Haya, Kluwer Law International, 2000), págs. 107-131.

Gráfico 2. El círculo vicioso de la discriminación y la desigualdad



supeditar la obtención de un puesto al dominio de un idioma en particular cuando la competencia lingüística no es indispensable en el mismo es una forma de discriminación indirecta por razón de la nacionalidad o la etnia de origen. Por ejemplo, desde que se reconoció el letón como único idioma oficial en **Letonia**, poco tiempo después de la independencia en 1992, el conocimiento de esta lengua se convirtió en dicho país en requisito para conseguir o conservar un trabajo en todas las instituciones y empresas públicas, así como para poder darse de alta como desempleado y gozar de las correspondientes prestaciones. Este requisito ha restringido considerablemente las oportunidades de empleo disponibles para el gran número de rusos étnicos de ese país [16].

58. También puede haber discriminación indirecta cuando se dispensa un trato diferenciado a categorías específicas de trabajadores. Un trato menos favorable a los trabajadores a tiempo parcial respecto a los trabajadores a tiempo completo es un ejemplo de discriminación indirecta ejercida contra las mujeres, ya que éstas constituyen la mayoría del personal empleado a tiempo parcial. La exclusión legal, vigente en la mayoría de los países, del goce de medidas de protección social para los trabajadores al servicio del hogar familiar, los trabajadores agrícolas y los de temporada, engendra una discriminación indirecta respecto a varios colectivos. Las mujeres que perciben bajos ingresos, los trabajadores pertenecientes a minorías étnicas, los trabajadores migrantes y los de edad tienen una representación desproporcionada en estos tipos de trabajo, por lo que resultan ser los más afectados por esta clase de discriminación.

Sacar a la luz los prejuicios

59. El concepto de discriminación indirecta pone al descubierto los prejuicios inherentes a una gran variedad de instituciones, normas y prácticas prevalecientes en el lugar de trabajo. Los locales de trabajo están construidos en principio para trabajadores sin discapacidades físicas. En los lugares de trabajo, los horarios, incluidos los de las reuniones de trabajo, suelen fijarse atendiendo al modelo de jornada masculina, en que se hace caso omiso de las responsabilidades inherentes a la crianza de los hijos. Estas prácticas pueden impedir de hecho la participación de los trabajadores que deben retirarse del

[16] No obstante, son tantos los rusos étnicos empleados en determinados sectores, que los despidos tendrían como consecuencia la paralización de los servicios correspondientes. Por ejemplo, sólo el 14 por ciento del cuerpo policial de Riga era de etnia letona. Véase: R. J. Dobson y G. Jones: «Ethnic discrimination: public policy and the Latvian labour market», en *International Journal of Manpower* (Bradford, MCB University Press), vol. 19, núm. 1/2, 1998, págs. 31-47.

trabajo a una hora determinada para recoger a sus hijos de la guardería. Así pues, un comportamiento de este tipo puede ser interpretado como un indicio de escaso compromiso con el trabajo o como una falta de ambiciones.

60. La ventaja de determinar la existencia de la discriminación indirecta y reconocerla legalmente estriba en que permite reexaminar con criterio crítico las prácticas y normas con desigual incidencia en función de los colectivos a que se aplican. No siempre es fácil, empero, determinar cuándo una distinción específica entre individuos tiene la consideración de discriminación indirecta, y si ello ocurre. La tarea resulta relativamente sencilla cuando se trata de prácticas o normas que provocan la exclusión del lugar de trabajo de personas de una creencia religiosa o de una edad determinada. En cambio, se vuelve más compleja cuando se trata de prácticas o leyes que, ciertamente, inciden de distinta forma en los grupos, sin por ello provocar la exclusión total del lugar de trabajo de un colectivo en particular.

Distinciones no constitutivas de discriminación

No todas las distinciones han de considerarse discriminatorias

61. No todas las distinciones han de considerarse discriminatorias. Un trato diferenciado que tenga su origen en las cualificaciones exigidas para un puesto de trabajo es una práctica perfectamente legítima. Por lo tanto, en este contexto, mientras no se coarte la igualdad de oportunidades, las diferencias de trato no se considerarán discriminatorias. Los ejemplos que más a menudo se invocan en este sentido guardan relación con el ejercicio de artes interpretativas o el desempeño de labores que requieren determinada intimidad física. Asimismo, las opiniones políticas o la creencia religiosa pueden contribuir, en algunas circunstancias muy concretas, una cualificación *bona fide* para ocupar determinados cargos. Así por ejemplo, se puede tomar en consideración la afiliación política para cubrir puestos directivos que impliquen responsabilidades especiales en el desarrollo de la política de gobierno. Del mismo modo, la práctica de una religión determinada se considera a menudo una condición fundamental para ejercer la docencia en establecimientos educativos religiosos [17]. En cambio, no se considera discriminatorio el excluir a sospechosos de ejercer actividades perjudiciales para la seguridad del Estado, siempre y cuando las exclusiones hayan sido definidas con carácter previo, de modo adecuado y coherente con arreglo a los requisitos del puesto trabajo de que se trate y se les acompañen las correspondientes garantías de tutela procesal.

El concepto de mérito

62. En el empleo o la ocupación, las distinciones fundadas en los méritos personales no se consideran discriminatorias. El concepto de mérito o de capacidad se refiere a la relación existente entre el acervo de aptitudes, conocimientos y cualificaciones de una persona y los requisitos que ésta debe reunir para el desempeño de un trabajo en particular. El mérito hace posible individualizar a la persona más idónea para el trabajo. No obstante, el mérito resulta difícil de definir y de medir en la práctica, y su definición puede encerrar prejuicios. El concepto de «mérito» no es absoluto ni estático, y son los valores sociales, entre ellos, los prejuicios, los que a menudo determinan los criterios definitorios del aspirante «más cualificado». Además, el valor de las distintas experiencias y de los diferentes historiales profesionales suelen no compararse ni apreciarse bien.

63. No hay discriminación cuando se adoptan medidas especiales con el objeto de asegurar en la práctica la igualdad de trato y oportunidades a personas con necesidades especiales o colectivos que se han visto o se siguen viendo

[17] **OIT:** ***Labour legislation guidelines*** **(Ginebra, 2001).**

desfavorecidos por la discriminación en el mercado de trabajo. Las medidas especiales pueden subsumirse en dos grandes categorías: medidas especiales de protección o asistencia, y medidas de acción positiva [18].

Medidas especiales de protección o asistencia

64. Suministrar programas informáticos especiales para que las personas con discapacidad visual puedan utilizar los ordenadores, o impartir clases del idioma local en el lugar de trabajo a los trabajadores que acaban de inmigrar, son ejemplos de medidas especiales de asistencia. Por el contrario, las leyes que prohíben a las mujeres participar en trabajos subterráneos o nocturnos figuran entre las medidas especiales de protección. Con la evolución hacia la promoción de la igualdad de la mujer en el mercado de trabajo, se ha logrado un acuerdo mayoritario acerca de la necesidad de buscar la protección de la mujer en el trabajo en el contexto más amplio de la mejora de las condiciones laborales y de vida de todos los trabajadores, sin distinción de sexo, y del fomento de la igualdad de oportunidades [19].

Protección del embarazo y la maternidad

65. La protección del embarazo y la maternidad mediante garantías contra el despido o la licencia remunerada antes y después del parto, trasciende la esfera de la legislación de protección. La maternidad es una condición que exige un trato preferente para asegurar una igualdad genuina entre los hombres y las mujeres en el mundo del trabajo. Este trato es necesario, particularmente si se considera que los beneficios de la protección por maternidad van obviamente más allá de las trabajadoras y el trabajo, al extenderse a toda la sociedad en su conjunto.

Medidas de acción positiva

66. En el capítulo 2 de la parte II se examinarán las medidas de acción positiva o antidiscriminatoria orientadas a reparar, mediante políticas temporales, los problemas inherentes a la desventaja económica o a la exclusión social que afrontan ciertos colectivos, como las mujeres o las minorías étnicas y raciales, y derivados de discriminaciones sociales del pasado y el presente.

¿Por qué persiste la discriminación?

Discriminación estadística o «a gusto de los empleadores»

67. Según los economistas neoclásicos, la discriminación en el trabajo debería desaparecer porque genera gastos e ineficacia. Los empleadores que discriminan a ciertos colectivos deberían terminar por desaparecer, al no poder competir con aquellos que no lo hacen. Según los economistas que integran las corrientes de pensamiento mayoritarias, la discriminación estadística o «a gusto de los empleadores» explica la persistencia de la discriminación en el mercado de trabajo. La teoría de la discriminación estadística se basa en la premisa de que las empresas no pueden examinar la productividad de cada uno de los trabajadores. Por ello, tienden a tomar como indicadores de supuesta productividad las características que son fáciles de observar, como la raza o el sexo (a menudo dando por sentado que los miembros de ciertos colectivos tienen un rendimiento inferior a la media).

68. La discriminación «a gusto de los empleadores» se produce cuando un empleador prefiere no contratar a una persona con ciertas características personales por temor a la perturbación que esto pudiera suponer. Por ejemplo, es posible que los empleadores prefieran contratar a personas que pertenezcan a un mismo grupo étnico o que estén emparentadas entre sí. La asignación de puestos de trabajo según orientaciones étnicas en la administración pública

[18] OIT: *Igualdad en el empleo y la ocupación*, Informe III (4B), 75.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 1988), párrafos 139 a 156 y 166 a 169.

[19] OIT: *El trabajo nocturno de las mujeres en la industria*, Informe III (1B), 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (Ginebra, 2001).

ha sido una práctica común en **Kenya** y **Uganda**, práctica que se trató mediante programas de acción positiva durante el decenio de 1980[20].

69. Del mismo modo, los empleadores pueden ser cautelosos y decidir no contratar a personas de una religión determinada a fin de prevenir actitudes negativas entre los empleados o por parte de los clientes hacia los miembros de ese colectivo[21]. Los empleadores pueden soslayar la posible hostilidad de sus clientes asignando a los miembros de una minoría racial o religiosa puestos en los que no tienen contacto con el público. Un argumento que permitiría justificar esta decisión puede ser la incompetencia en materia social para tratar con el grupo cultural predominante[22].

El papel de las instituciones en el mercado de trabajo y sus métodos

70. Los actores del mercado de trabajo funcionan de conformidad con reglas y normas que se han ido moldeando durante un largo período de tiempo, pero que no siempre se adaptan de inmediato a los nuevos patrones de conducta. Por ejemplo, las estructuras salariales y los sistemas de fijación de salarios pueden seguir reflejando esquemas tradicionales de relaciones de género en el mercado de trabajo, por mucho que se hayan puesto en entredicho la organización doméstica, el papel asignado por razón de sexo y las relaciones de género tradicionales. En cambio, en aquellas sociedades donde la imagen del hombre como principal sostén de la familia, y la de la mujer como fuente secundaria de ingreso es menos habitual, o donde el sistema salarial es más igualitario, la diferencia de sueldos por razón de sexo suele ser menor.

Segmentación del mercado de trabajo

71. También la fragmentación del mercado laboral perpetúa la discriminación en el lugar de trabajo. Entraña la exclusión de los miembros de determinados colectivos de los segmentos del mercado que se caracterizan por gozar de mayor prestigio y mejores condiciones de trabajo. El arrinconamiento sistemático de ciertos grupos en los extremos más bajos del mercado de trabajo fomenta la desventaja de estos últimos en materia económica y su inferioridad dentro de las categorías sociales, así como la transmisión de la pobreza de generación en generación. En muchos países, la solidez de los mercados de trabajo que se estructuran atendiendo a criterios de género, étnicos, de edad o sociales, pone en duda la predicción de los economistas de las corrientes mayoritarias, según los cuales la discriminación irá disminuyendo paulatinamente por efecto de las fuerzas del mercado libre y el igualamiento de los niveles de educación y formación entre colectivos.

Pautas sociales

72. En la economía informal, donde el Estado y las instituciones del mercado laboral formal tienen escasa influencia, las diferencias en la participación económica y en las ganancias que produce el trabajo tienen en gran medida su explicación en las pautas sociales. Estas pautas se nutren de valores, normas y prácticas no escritas, que determinan las afinidades y los patrones comunitarios de intercambio y reciprocidad, y que afectan a las funciones y a las ideas de determinados colectivos sociales en el mercado laboral, amén de influir en el modo en que se provee y se intercambia el trabajo. Estos valores,

[20] J. Klugman, B. Neyapti y F. Stewart: *Conflict and growth in Africa. Vol. 2. Kenya, Tanzania and Uganda* (París, OCDE, 1999).

[21] J. Wrench: *Observations from European comparative research on discrimination in employment*, documento para la discusión preparado por el Grupo de Trabajo RAXEN2 NPF (Viena, Observatorio Europeo contra el Racismo y la Xenofobia, noviembre de 2001).

[22] W. Knocke: «Integration or segregation? Immigrant populations facing the labour market in Sweden», en *Economic and Industrial Democracy* (Londres, Sage Publications), vol. 21, núm. 3, págs. 361-380.

normas y prácticas se fundan a menudo en la pertenencia a una casta, una etnia o un grupo religioso, y pueden fortalecer el compromiso con el trabajo y generar una cultura de trabajo singular. En otros casos, en cambio, las pautas sociales pueden apoyar una forma de división del trabajo que relega a ciertos colectivos a realizar los trabajos de baja categoría o peor retribuidos, con lo cual los beneficios quedan reservados a una elite en particular, mientras la discriminación se perpetúa[23].

Centinelas del empleo y la ocupación

73. El acceso a las oportunidades de empleo está controlado por los «centinelas» del empleo y la ocupación. Entre estos «centinelas» figura una gama amplia de actores: desde las agencias privadas de contratación de personal hasta las instituciones de orientación profesional, los contratistas privados y los supervisores directos, pasando por los servicios públicos o privados de asesoramiento y de colocación. Estos agentes intermediarios pueden desempeñar un papel decisivo en la garantía de la equidad o, al contrario, en la perpetuación de la desigualdad y la discriminación en el mercado de trabajo. Por ejemplo, las suposiciones de que ciertas empresas son renuentes a contratar trabajadores de edad o trabajadores con cargas familiares pueden inducir a las agencias de contratación a dejar de proponer a candidatos que reúnan esas características[24]. Además, averiguar el lugar de residencia de los aspirantes supone una medida de criba que podría redundar en la exclusión de determinadas personas por motivos de clase o de raza. Las preguntas acerca del domicilio pueden utilizarse en efecto para detectar a quienes provienen de comunidades empobrecidas o étnicas, y para excluir a estas personas por ese concepto.

Negar la existencia de la discriminación o minimizar su importancia

74. Negar la existencia de la discriminación o minimizar su importancia entraña a menudo la persistencia de prácticas desleales en el mercado de trabajo. Esta negación suele asentarse en la premisa errónea de que la discriminación no reviste un carácter estructural. Así, por ejemplo, se pretende a menudo que la discriminación de que son víctimas los inmigrantes y los integrantes de minorías étnicas en Europa, motivada por el racismo y la xenofobia, tiene manifestaciones violentas en la sociedad en general, pero sin afectar a los lugares de trabajo[25].

75. Minimizar la importancia del problema es otro modo, quizás más insidioso, de obstaculizar las iniciativas contra la discriminación en el empleo y la ocupación. En el **Brasil**, que durante decenios fue calificado de paradigma de la democracia racial, se explicaban el prejuicio racial y la discriminación en el mercado de trabajo como parte de una deplorable herencia del pasado. Se consideraba que era el prejuicio basado en la diferencia entre clases, y no entre razas, la causa principal de la inferioridad económica y la exclusión social de las personas negras del país. Se esperaba que estas prácticas fueran desapareciendo paulatinamente a raíz de la modernización y el desarrollo de las fuerzas del mercado. Hasta fechas recientes no se ha reconocido que la

[23] Se explica así por qué los mercados de trabajo informal están tan segmentados como los mercados de trabajo formal, y se pone en duda el tópico según el cual no existen barreras para entrar en la economía informal. Ver G. Rodgers: «The creation of employment in segmented labour markets: A general problem and its implications in India», en L. K. Deshpande y G. Rodgers (directores de la publicación): *The Indian labour market and economic structural change* (Delhi, B. R. Publishing Corporation, 1994), págs. 109-139.

[24] L. Bennington: «Age and carer discrimination in the recruitment process: Has the Australian legislation failed?», en M. Noon y E. Ogbonna (directores de la publicaciónes), *op. cit.*, págs. 65-79.

[25] J. Wrench: *op. cit.*

discriminación por motivos de raza y color es en realidad un asunto que debe tratarse de forma específica (véase el capítulo 1 de la parte III).

Autolimitación y autocensura de las víctimas

76. Las víctimas de la discriminación pueden contribuir a que se perpetúen las prácticas indebidas en el trabajo, ya que a menudo no las cuestionan. Cabe en efecto que ni siquiera sean conscientes de que son blanco de discriminación o que desconozcan sus derechos a un trato igualitario y a gozar de iguales oportunidades, que por tanto no invocan para que se rectifiquen las conductas discriminatorias. También cabe que incluso allí donde existen procedimientos para tutelar esos derechos, las víctimas decidan no utilizarlos por temor a las represalias. El silencio de la víctima también puede deberse a la preocupación de que los cauces procesales seguidos y los mecanismos judiciales utilizados para recabar esta tutela puedan centrarse más en lo que hizo la víctima para merecer la conducta incriminada que en los hechos. Las altas costas procesales unidas a la complejidad del sistema judicial y de los demás sistemas de reparación también son causa de desaliento. A la autolimitación y la autocensura de las víctimas de discriminación suele sumarse una pérdida de autoestima y de la propia dignidad personal, lo cual sucede cuando el afectado internaliza el estigma y los prejuicios[26].

¿Por qué es importante eliminar la discriminación en el trabajo?

Lugares de trabajo socialmente incluyentes

77. La erradicación de la discriminación del lugar de trabajo es estratégica para combatir la discriminación en otros ámbitos. En el lugar de trabajo se puede contribuir a disipar los prejuicios y los estereotipos si se reúne y se trata con equidad a personas con características diferentes. Se pueden ofrecer modelos de conducta que los miembros de grupos desfavorecidos podrán tener en cuenta. Los lugares de trabajo que sean socialmente incluyentes pueden allanar el camino para lograr un mercado de trabajo y sociedades más igualitarias, democráticas y unidas.

78. La igualdad en el empleo y la ocupación es importante para las personas en términos de libertad, dignidad y bienestar. El estrés, el desaliento y la falta de motivación son sentimientos predominantes en quienes sufren la discriminación. Esta no sólo socava su autoestima y consolida los prejuicios en su contra, sino que también repercute en su rendimiento y, ocasionalmente, en la productividad del lugar de trabajo en general. Los trabajadores a los que se trata con justicia y solidaridad trabajan con un compromiso y una disposición mayores para con la organización. Cuando los empleados se sienten valorados, el ambiente de trabajo cotidiano y las relaciones laborales suelen mejorar, y aumenta la probabilidad de que las tasas de rotación de personal, de absentismo y de licencias por enfermedad disminuyan, lo cual se traduce en ahorros significativos para los empleadores.

79. Se ha observado que los trabajadores discapacitados, a los que generalmente se considera más onerosos, se toman menos días libres por razones no vinculadas a su discapacidad y suelen trabajar para el mismo empleador durante más tiempo que los demás trabajadores. Otra razón por la cual se retiene a este tipo de trabajadores estriba en la necesidad de compensar la pérdida que acarrearía su despido en relación con sus cualificaciones específicas para

[26] La convicción arraigada de que existe un desequilibrio irreparable entre el esfuerzo y las aptitudes y la remuneración real en el trabajo, engendra un sentimiento de abatimiento e impotencia que se traduce en la falta de rendimiento. Véase C. G. Loury: *Social exclusion and ethnic groups: The challenge to economics*, documento preparado para la Conferencia anual del Banco Mundial sobre el desarrollo y la economía (Washington, DC, 28 a 30 de abril de 1999).

la empresa y la experiencia que han adquirido. En efecto, la mayoría de estos trabajadores quedan discapacitados durante la vida activa. También se realizan ahorros en términos de gastos de contratación, iniciación y capacitación del nuevo personal y los derivados de las interrupciones de los programas laborales y pérdidas de producción[27]. La adaptabilidad a los cambios parece ser mayor cuando la igualdad de oportunidades se combina con políticas destinadas a intensificar la participación de los trabajadores en la toma de decisiones[28]. El compromiso de la organización con la igualdad parece mejorar las prácticas de contratación en las empresas. Unos estudios realizados en los **Estados Unidos** permitieron demostrar que los empleadores que adoptan medidas de acción positivas contra la discriminación tienen sistemas de contratación y selección más eficaces que los demás empleadores[29].

Diversidad de empleados

80. La eliminación de la discriminación es importante para el funcionamiento eficaz de los mercados de trabajo y para la competitividad de las empresas. Una reserva de empleados que no sea representativa de la diversidad de la sociedad en cuanto a edades, sexos, religiones o capacidades/discapacidades tiene menos posibilidades de atender las necesidades de una cartera de clientes que se está volviendo cada vez más heterogénea a raíz de la globalización de los mercados y la producción. Por ejemplo, la importancia de que los trabajadores estén dotados de cualificaciones lingüísticas más amplias indujo al Servicio Público de Telecomunicaciones de Suecia a adoptar un plan de igualdad étnica, por el que se fomenta el dominio de diversos idiomas[30].

81. La erradicación de la discriminación del mercado de trabajo permite que el potencial humano se amplíe y se despliegue con mayor eficacia. Un aumento en la proporción de personas con un trabajo decente va a ampliar el mercado de bienes de consumo y aumentar las oportunidades de desarrollo. Sabido es que las restricciones en el empleo de las mujeres provocan un aumento del costo de la mano de obra al disminuir la oferta de la misma. Por el contrario, mayor igualdad en la distribución de los recursos productivos y en la educación entre hombres y mujeres da lugar a una productividad y a un crecimiento mayores[31].

La fragmentación social compromete el crecimiento económico

82. Privar de modo sistemático a los integrantes de ciertos colectivos de un trabajo decente ocasiona graves problemas de pobreza y de fragmentación social que comprometen el crecimiento económico. El apartheid de **Sudáfrica** es buen ejemplo de que esta discriminación contra los negros permitió a los blancos obtener ganancias tan sólo durante un período de tiempo limitado, pues a la postre, el apartheid entrañó un costo económico. La escasez de oferta de mano de obra cualificada en el sector manufacturero frenó la expansión económica. Como el sistema educativo impidió que la mayor parte de la población pudiese competir por puestos de mayor nivel, el bloqueo de cualificaciones profesionales se agravó y la degradación económica empeoró aún más.

---

[27] S. Holtermann: «The costs and benefits to British employers of measures to promote equality of opportunity», en J. Humphries y J. Rubery (directores de la publicación): *The economics of equal opportunities* (Manchester, Equal Opportunities Commission, 1995), págs. 137-154.

[28] V. Pérotin y A. Robinson: «Employee participation and equal opportunities practices: productivity effect and potential complementarities», en *British Journal of Industrial Relations* (Oxford, Blackwell Publishers Ltd.), 38:4, diciembre de 2000, págs. 557-583.

[29] H. Holzer y D. Neumark, «Assessing affirmative action», en *Journal of Economic Literature* (Nashville, TN, American Economic Association), vol. 38, núm. 3, págs. 483-568.

[30] Véase A. Blackett y C. Sheppard: *Collective bargaining and equality: Theorizing the links between fundamental principles and rights at work* (Ginebra, documento de trabajo de la OIT, 2002), pág. 48.

[31] Banco Mundial: *World Bank Policy Research Report*, 2001, *Engendering development: through gender equality in rights, resources, and voice* (Nueva York, Oxford University Press).

83. Siempre habrá trabajadores que encuentren trabajo con mayor facilidad que otros, que ganen más que otros, o que progresen profesionalmente más rápidamente que otros. Es justo y eficaz que las diferencias de rendimiento entre las diversas profesiones y los trabajadores reflejen diferencias de aptitudes, cualificaciones o capacidades y redunden en resultados económicos diferentes. La eliminación de la discriminación a través de la promoción de la igualdad de trato y de oportunidades no significa anular todas las diferencias que existen en el mercado de trabajo. El objetivo de estas políticas es garantizar que los diferentes resultados obtenidos en el mercado de trabajo reflejen la libre elección de la profesión, una neutralidad en la valoración y en la definición de la idoneidad, y la igualdad de oportunidades para adquirir y conservar las cualificaciones adecuadas al mercado.

Nexo de unión entre discriminación y pobreza

La discriminación agrava la pobreza

84. La discriminación en el empleo y la ocupación suele exacerbar o perpetuar la pobreza, la cual agudiza a su vez la discriminación laboral en un círculo vicioso. La falta de trabajo, o el trabajo improductivo, inseguro y carente de protección, son las causas principales de las carencias materiales y de la vulnerabilidad que experimentan las personas pobres. La discriminación en el mercado de trabajo, ya sea mediante la exclusión de integrantes de determinados colectivos o la disminución de sus oportunidades de desarrollar aptitudes adecuadas al mercado, merma la calidad de los puestos de trabajo a los que pueden aspirar. Esto, a su vez, aumenta el riesgo de que caigan en la pobreza, lo que reduce aún más su capacidad de conseguir un trabajo que les rescate de esa situación.

85. En **Nepal**, los dalits, que constituyen alrededor del 20 por ciento de la población total, son mayoría entre los pobres del país. Al menos el 80 por ciento de ellos viven por debajo del umbral de pobreza y sólo poseen el 1 por ciento del total de la tierra cultivable. Esta situación de privación es fruto de una distribución desigual de los recursos, de la existencia de castas, de restricciones en la libre elección de la ocupación y de unas relaciones de producción basadas en la explotación[32].

86. En **Australia**, la alta concentración de desempleo en muchas familias autóctonas, los bajos niveles de instrucción y los prejuicios en la demanda local explican por qué cunde el desaliento entre los jóvenes aborígenes que trabajan[33].

La discriminación y el trabajo infantil

87. Se suele asociar el trabajo infantil con la pobreza de los padres que son víctimas de discriminación en el mercado de trabajo a causa de su origen social o étnico. Las familias pobres monoparentales, generalmente encabezadas por mujeres, y las familias migrantes se ven a menudo obligadas a hacer trabajar a sus hijos[34]. El reciente aumento del tráfico de mano de obra que afecta principalmente a las mujeres y los niños guarda en parte relación con la discriminación fundada en el sexo en el mercado de trabajo, lo cual provoca que

[32] TEAM Consult, Rulchok, Lalitpur y Katmandú: *Study report on discrimination and forced labour of occupational castes in Nepal*. Documento preparado por la OIT, Nepal, septiembre de 2002.

[33] B.H. Hunter y M.C. Gray: *Further investigations into indigenous labour supply: What discourages discouraged workers?*, Centre for Aboriginal Economic Policy Research, documento de trabajo 2/1999, págs. 18-19.

[34] OIT: *Combating the most intolerable forms of child labour: A global challenge*, documento informativo para la Conferencia de Amsterdam sobre el trabajo infantil (Ginebra, 1997), págs. 10-11.

las mujeres tengan un acceso desigual al empleo bien remunerado y da lugar a creencias tradicionales que desvalorizan a las niñas [35].

Pautas culturales y creencias sociales

88. Sabido es que las pautas culturales sumadas a la idea que la sociedad tiene acerca de las funciones correspondientes a cada sexo y de las relaciones entre ellos influyen en el momento de determinar cuánta y qué tipo de educación recibirán los hombres y las mujeres. En la mayoría de las sociedades se espera que sean las mujeres, más que los hombres, quienes tomen tiempo de su trabajo para atender a los niños o a otros familiares a cargo, y para realizar los quehaceres domésticos. Esto es así a pesar de que hay sobradas pruebas de que, en muchos países, la contribución del trabajo remunerado de la mujer al presupuesto del hogar es tan importante como la del hombre, y fundamental para mantener a muchos hogares por encima de la línea de pobreza. El aumento de familias monoparentales encabezadas por mujeres en muchas partes del mundo confirma la importancia del trabajo remunerado para el bienestar de las mujeres y de sus hijos. La idea persistente de que las mujeres necesitan menos que los hombres tener ingresos puede llevar a que los padres, especialmente en situaciones de escasez de recursos, inviertan más dinero en la educación de sus hijos que de sus hijas. Ello influye a su vez en la calidad y el tipo de trabajo que se ofrece a las mujeres. Las magras ganancias económicas que éstas perciben refuerzan los prejuicios acerca de las aptitudes más desarrolladas en ellas, es decir, supuestamente para el desempeño de labores que requieren menos cualificaciones y que, en consecuencia, están peor remuneradas. Ello ocasiona una desvalorización sistemática de la contribución económica de la mujer, que se ve fuertemente desalentada en su afán por mejorar sus cualificaciones y aptitudes profesionales, y perpetúa su situación de pobreza.

89. La educación y la suma de cualificaciones profesionales son medios importantes para superar posiciones de inferioridad en el mercado de trabajo provocadas por la discriminación. Las personas presentan diversas aptitudes para adquirir y desarrollar en el trabajo conocimientos y actitudes que el mercado valora. Esta variedad guarda, sin duda, relación con el talento y el esfuerzo personales. No obstante, el entorno familiar y comunitario, la pertenencia a un grupo y la política oficial también modelan las expectativas, las oportunidades y las elecciones de las personas en materia de educación y de trayectoria profesional [36]. En América Latina, por ejemplo, el analfabetismo y la pobreza son graves y muy frecuentes entre los pueblos indígenas [37]. Esto se debe, también, a que las regiones en las que éstos viven son aquellas en que menos se invierte en escolarización y demás infraestructura social y económica, en gran medida porque allí habitan los aborígenes [38]. La financiación insuficiente, sumada a la baja calidad y la deficiencia de la escolarización recibida, redunda en altas tasas de abandono escolar, menor reinserción escolar y, en última instancia, en ingresos más bajos.

Desigualdad de facultades y derechos

90. La desigualdad en los derechos, ya sean económicos, civiles o familiares, es otra poderosa fuente de discriminación y exclusión social. En varios países de Africa septentrional y de Oriente Medio, la desigual consideración de las mujeres en el derecho matrimonial y de sucesiones puede constituir un fuerte

[35] OIT: *Alto al trabajo forzoso*. Memoria del Director General, 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, párrafo 168.

[36] C.G. Loury: *Social exclusion and ethnic groups, op. cit.*

[37] H.A. Patrinos: *The cost of discrimination in Latin America*, documento de trabajo sobre desarrollo del capital humano y políticas operacionales (Washington, DC, Banco Mundial, 1999).

[38] A. Bello y M. Rangel: *Etnicidad, raza y equidad en América Latina y el Caribe* (Comisión Económica para América Latina y el Caribe, 2000), pág. 15.

desincentivo a su participación económica[39]. En el **Yemen**, por ejemplo, la mujer debe obtener el permiso del marido para poder trabajar fuera de casa o para viajar, lo cual le obliga automáticamente a descartar varias profesiones. La discriminación de que también es víctima en materia de sucesiones reduce asimismo su capacidad para participar en actividades lucrativas. La desigualdad en el trato fundada en el sexo y la nacionalidad perjudica no sólo a las mujeres casadas con extranjeros, sino también a su descendencia. Las oportunidades de educación y empleo, incluso para los varones de la familia, quedan así considerablemente mermadas. Para subsanar esta situación, el Consejo Superior de Educación de **Jordania** aprobó en 1996, tras una recomendación de la Comisión Nacional jordana para la Mujer[40], la decisión de conceder a los hijos de mujeres jordanas casadas con extranjeros el mismo derecho que a los nacionales a matricularse en la universidad, siempre que figuren inscritos en un libro de familia jordano.

[39] N. Hijab: *Laws, regulations, and practices impending women´s economic participation in the MENA region*, Informe presentado ante al Banco Mundial, 30 de abril de 2001.

[40] La Comisión Nacional de Jordania para la Mujer propuso enmendar el Código de Nacionalidad para conferirle al Consejo de Ministros la facultad de conceder la nacionalidad jordana a los hijos de mujeres jordanas casadas con extranjeros y que, debido a su nacionalidad, tuvieran dificultades de acceso a la educación y al empleo. Véase N. Hijab, *op. cit*.

3. La transformación de la discriminación en el trabajo

91. Entre las primeras distinciones desfavorables que la comunidad internacional condenó y prohibió figuran aquellas fundadas en razones de sexo, raza o religión. Desde entonces, la prevalencia, la gravedad y las formas que adquiere la discriminación por dichos motivos han variado. Entre tanto, las prácticas del mercado de trabajo que en su momento se consideraron perfectamente aceptables han sido declaradas ilegales en algunos países, mientras que en otros quizás no se consideran incorrectas o, al menos, todavía no. En relación con la orientación sexual, por ejemplo, se ha producido un avance considerable, ya que ésta se ha podido definir como uno de los criterios de la discriminación y combatir en países tales como **Australia**, **Canadá**, **Eslovenia**, **Estados Unidos**, **Países Bajos** y **Suecia**. No obstante, aún existe una dura resistencia, incluso para reconocer que el problema existe en la mayor parte del mundo. En este capítulo se examinará brevemente la continuidad de antiguas formas de discriminación a través de las nuevas manifestaciones que aparecen en el mundo del trabajo.

La discriminación racial: su continuidad y metamorfosis

Víctimas habituales de la discriminación racial

92. No son las características de una persona, sino la idea que otras personas se hacen de la cultura de ésta, de su diferencia social o física (como el color de su piel) lo que provoca la discriminación racial[41]. La expresión «discriminación racial» se utiliza en el mundo del trabajo con referencia a los obstáculos arbitrarios que coartan el progreso de los integrantes de comunidades o de minorías lingüísticas, cuya identidad se funda en características religiosas o culturales, o incluso en la ascendencia nacional. Las minorías étnicas, los pueblos indígenas y tribales, las personas «de color» y los trabajadores migrantes son víctimas habituales de discriminación racial en el empleo y la

[41] La UNESCO ha contribuido a desenmascarar las falacias científicas en torno al concepto de raza desde el decenio de 1950. Véase: K.J. Partsch: «Fundamental principles of human rights: self-determination, equality and non-discrimination», en K. Vasak (director de la publicación): *Las dimensiones internacionales de los derechos humanos* (París, UNESCO, 1982), pág. 124.

ocupación. La imagen que se les atribuye de seres «inferiores» y «desagradables» legitima la discriminación en su contra.

Discriminación racial y tasas de desempleo

93. Las personas que son víctimas de discriminación racial no siempre se hallan en una situación económica desfavorecida, como lo evidencian las personas de origen indio en el Africa oriental y **Fiji**, los descendientes de chinos en **Indonesia**, o los de ascendencia india o china en **Malasia**. Sin embargo, cierto es que las víctimas de discriminación racial son a menudo pobres, e incluso a veces paupérrimas. Por ejemplo, en los **Estados Unidos**, unos 150 años después de haberse abolido la esclavitud, aún subsisten diferencias sustanciales entre negros y blancos en los índices de desempleo, salarios, salud y mortalidad, así como de encarcelamiento. Si bien ha emergido una clase media de afroamericanos, éstos todavía representan la inmensa mayoría de los excluidos estadounidenses. Los descendientes de africanos del **Brasil** corren la misma suerte.

94. En toda Europa, las tasas más altas de desempleo se encuentran entre los romaníes en relación con el resto de la población. En la **República Checa** su tasa de desempleo alcanza un promedio del 70 por ciento, aunque en algunas zonas puede alcanzar hasta el 90 por ciento[42]. En **Rumania**, entre el 80 y el 90 por ciento de los romaníes en edad activa son desempleados[43]. La desaparición de sus trabajos tradicionales durante el desarrollo industrial de la posguerra y la menor contratación de obreros después de 1989 son, en parte, causa de esta situación. No obstante, la discriminación sistémica y prolongada se manifiesta a través de importantes desigualdades en la educación, en el acceso a las instituciones y organismos públicos, incluido el sistema judicial penal, y en el trato que de éstos reciben.

95. En toda el Asia sudoriental, las minorías étnicas y los pueblos indígenas se encuentran en desventaja en relación con las demás poblaciones nacionales. Las limitadas pruebas estadísticas disponibles indican que se han beneficiado menos del reciente descenso de la pobreza. En **Viet Nam**, un país que en el decenio pasado realizó notables progresos, la tasa total de pobreza se redujo del 58 al 37 por ciento entre 1993 y 1998. Sin embargo, en este empeño se dejó en gran parte a un lado a las minorías étnicas, ya que la tasa de pobreza en las regiones donde éstas se concentran, como en las montañas septentrionales y centrales, se mantuvieron elevadas: en 73 y 91 por ciento respectivamente[44].

96. En América Latina se pueden encontrar las causas de la pobreza de los pueblos indígenas en la discriminación que sufren en el mercado de trabajo y en las restricciones que deben afrontar para tener acceso a la tierra y controlarla. Hasta hace muy poco tiempo, su participación en el mercado de trabajo consistía en diversas formas de trabajo forzoso en la agricultura y la minería[45]. Actualmente, constituyen una proporción importante de la mano de obra temporal en la agricultura comercial de países como **Bolivia**, **Guatemala** y **México**. Si bien sus ventajas pueden ser importantes considerando los jornales que cobran en comparación con lo que se gana en las comunidades de origen, el costo en salud, higiene y pérdida de educación de sus hijos puede ser muy elevado[46]. La participación de personas indígenas en los mercados de trabajo

[42] Hoja informativa del Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (ERRC), *Roma in the Czech Republic*, actualizada en octubre de 1999.

[43] Hoja informativa del Centro Europeo de Derechos de los Romaníes (ERRC), *Roma in Romania*, actualizada en octubre de 1999.

[44] R. Plant: *Indigenous peoples, ethnic minorities and poverty reduction: Regional Report* (Manila, Banco Asiático de Desarrollo, 2002), pág. 32.

[45] OIT: *Alto al trabajo forzoso*, *op. cit.*

[46] R. Plant: *Pobreza y desarrollo indígena: algunas reflexiones* (Washington, DC, 1998), Banco Interamericano de Desarrollo.

urbanos, a través del empleo informal, ha crecido como consecuencia de la violencia, los desastres naturales y la depauperación de las zonas rurales.

Método de «desarrollo con identidad»

97. La situación de desventaja económica y social de estas minorías étnicas es consecuencia de políticas malogradas basadas en presunciones y modelos sin relación alguna con las circunstancias particulares de estas minorías. Esta situación ha llevado a muchos analistas a propugnar un cambio, de manera que en vez de fomentar las políticas en pro de una asimilación social y económica se formule un método para el desarrollo y la mitigación de la pobreza donde se establezcan diferenciaciones étnicas. Este «método de desarrollo con identidad» apunta a encontrar vías mediante las cuales las fuerzas del mercado se adapten a las instituciones y a los valores étnicos[47].

La migración mundial

98. Los modelos de discriminación racial contra los trabajadores migrantes, la segunda y tercera generaciones de migrantes y los ciudadanos extranjeros, han cambiado bastante dada la intensificación de la migración internacional. Si bien casi siempre es la nacionalidad la que suscita discriminación contra los no nacionales, también son factores determinantes la raza, el color de la piel y la religión. El sentimiento de que estos trabajadores son extranjeros puede explicar el trato discriminatorio de que son objeto.

Culturas extranjeras e «incompatibles»

99. En todas partes del mundo la mano de obra migrante es un capital decisivo en muchos sectores, como la agricultura, la construcción y las industrias con alto coeficiente de mano de obra, el trabajo en el servicio doméstico y la industria del sexo. Ello ha provocado en algunos casos una competencia entre nacionales (especialmente en los sectores marginales de la fuerza de trabajo) y trabajadores migrantes dispuestos a trabajar por una retribución menor, lo que refuerza los sentimientos racistas contra los recién llegados. Empero, en los países europeos[48] los migrantes aceptan a menudo trabajos que los locales rechazan. Los argumentos esgrimidos con el fin de justificar la discriminación racial contra los inmigrantes han ido cambiando. En lugar de las antiguas teorías de pretendida superioridad de un grupo racial por sobre otro, se utilizan teorías sobre las eventuales repercusiones negativas que en la integridad de la identidad nacional pueden tener las culturas extranjeras e «incompatibles»[49].

La discriminación fundada en la religión: necesidad de un análisis más detenido y una comprensión más cabal

100. La intensificación de la migración nacional e internacional ha hecho ostensible la dificultad de conciliar la cohesión y la inclusión sociales con el respeto a la diversidad cultural y religiosa. Especialmente durante el decenio pasado, la discriminación por motivos religiosos pareció adquirir mayor importancia. La urgencia actual de detener y atajar el «terrorismo» ha alimentado sentimientos de temor y discriminación recíproca entre musulmanes y no musulmanes. No obstante, es evidente que cualquier estrategia orientada a abordar conflictos de intereses debe respetar la libertad de culto. Negar el derecho básico a profesar la religión que uno escoge puede desestabilizar las sociedades y engendrar violencia.

[47] R. Plant: *Indigenous peoples*, *op. cit.*, pág. 60.

[48] E. Reyneri: *Migrants in irregular employment in the Mediterranean countries of the European Union*. Documento núm. 41 sobre la migración internacional (Ginebra, OIT, 2001).

[49] Contribución a la Conferencia Mundial Contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y Formas Conexas de Intolerancia, presentada a la Conferencia Regional Europea: Todos diferentes – Todos iguales: de la teoría a la práctica (Estrasburgo, 2000).

El trato injusto por motivos religiosos

101. Los problemas de discriminación por motivos religiosos en el empleo y la ocupación suelen surgir por la ausencia de libertad de culto o por intolerancia hacia personas de determinada religión, hacia una religión diferente, o hacia quienes no profesan religión alguna[50]. Entre los ejemplos de trato injusto en el empleo por motivos religiosos cabe mencionar la conducta ofensiva en el trabajo de colegas o personal jerárquico hacia miembros de minorías religiosas, la falta de respeto hacia las costumbres religiosas y la ignorancia de las mismas, la obligación de trabajar en días de festividad o feriados religiosos, la falta de neutralidad en las prácticas de contratación y de promoción profesional, y la falta de respeto por las normas sobre la vestimenta. Por ejemplo, la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) estimó que exigir en **Turquía** que las funcionarias públicas y las estudiantes mantuvieran descubierta su cabeza en el trabajo y en la escuela[51] constituía una discriminación. Se considera que semejante prescripción incide sobre todo en las mujeres musulmanas, desfavoreciéndolas, o impidiéndoles gozar de su derecho a un acceso igualitario a la educación y al empleo debido a sus prácticas religiosas.

102. En la **República Islámica del Irán** se constituyó en fechas recientes un Comité Nacional de Fomento de los Derechos de las Minorías Religiosas (cristianos, judíos y zoroastras) con miras a estudiar los diversos problemas a que se hallan confrontadas estas minorías y recomendar medidas correctivas. La situación de los miembros de la religión bahá'í, minoría religiosa que no está reconocida, continúa causando preocupación. Los adeptos a esta religión siguen tropezando con graves obstáculos para tener acceso a la educación superior y al empleo en las instituciones públicas[52].

Alentar la tolerancia religiosa en la sociedad

103. La lucha contra la discriminación por motivos de religión en el empleo y la ocupación, y las pruebas concretas de que es posible eliminar este tipo de discriminación en el lugar de trabajo, ofrecen una vía útil para fomentar la tolerancia religiosa en la sociedad. La dinámica y las manifestaciones de la discriminación por motivos religiosos en el lugar de trabajo no se han estudiado ni tanto ni tan bien como otras formas de discriminación. Ello se debe en parte a la dificultad de debatir sobre un tema que se considera propio de la esfera privada y sobre la cuestión más amplia de la libertad de conciencia. Otra restricción, análoga a la que se plantea en el caso de la nacionalidad de origen o la opinión política, es la prohibición legal, vigente en muchos países, de exigir o recabar información sobre la religión. En la práctica, suele ser problemático detectar la discriminación fundada en la religión y aquella fundada en la raza o la extracción nacional, y deslindarlas entre sí, ya que la religión, la raza y la ascendencia nacional están íntimamente relacionadas y a menudo se considera que definen identidades culturales y étnicas muy singulares[53].

104. Tan sólo unos pocos países proceden a investigaciones sistemáticas y exhaustivas sobre la discriminación laboral: Irlanda del Norte[54], en particular,

[50] OIT: *Igualdad en el empleo y la ocupación* (1988), *op. cit.*

[51] OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (1A), 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, Observación relativa al Convenio núm. 111, págs. 542-543, párrafo 3.

[52] OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (1A), 90.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2002, observación relativa al Convenio núm. 111, págs. 539-540, párrafos 11-12.

[53] M. F. Fernández López y J. Calvo Gallego: *La discriminación por razones religiosas en Italia, España, Francia y los países hispanoparlantes y francófonos*, documento informativo preparado para este cuarto informe global.

[54] D. Smith, y G. Chambers: *Inequality in Northern Ireland* (Oxford, Oxfor University Press, 1991) y C. McCrudden: «The Northern Ireland Fair Employment White Paper: A critical assessment», en *The industrial Law Journal* (Londres, Sweet and Maxwell Ltd.), vol. 17, núm. 3, septiembre de 1988, págs. 162-181.

y los **Estados Unidos**, en menor medida[55]. Sin embargo, pareciera que en fechas más recientes la administración de las empresas ha venido mostrando mayor interés en la gestión de la discriminación por razones religiosas en el lugar de trabajo, pues hay mayor conciencia de las posibles responsabilidades legales. Se espera que en Europa se instale una tendencia similar tras la adopción por la Unión Europea de la directiva del Consejo 2000/78/CE (27 de noviembre de 2000, por la que se configura un marco normativo general destinado a favorecer el trato igualitario en el empleo y la ocupación). En virtud de esta directiva se exige a los Estados miembros que, en un plazo determinado, se doten de leyes que prohíban, *ínter alia*, la discriminación laboral por motivos religiosos.

La dificultad de eliminar la discriminación contra las personas aquejadas de VIH/SIDA

105. A raíz de la magnitud y las repercusiones sociales, económicas y políticas perjudiciales de la pandemia de VIH/SIDA, la discriminación en el ámbito del empleo por padecer el VIH/SIDA es un asunto que suscita creciente preocupación a escala mundial.

106. Se estima que hay aproximadamente 42 millones de hombres, mujeres y niños infectados por el VIH/SIDA. La discriminación socioeconómica y por motivos de sexo hacen todavía más vulnerables a las mujeres ya aquejadas por este mal. Las tasas de infección por VIH/SIDA entre las mujeres han venido aumentando, y las jóvenes de entre 15 y 24 años son dos veces más propensas a ser infectadas que los hombres del mismo grupo de edad[56].

Temor, ignorancia y prejuicios relacionados con el VIH/SIDA

107. En el mundo del trabajo, la discriminación contra los trabajadores que padecen el VIH/SIDA o contra quienes se sospecha lo padecen puede provenir tanto de los colegas, los clientes y los proveedores de servicios, como de los empleadores. El temor, la ignorancia y los prejuicios que rodean a la enfermedad y la falta de información sobre su prevención y la transmisión del virus, constituyen el quid de la discriminación en el trabajo por razón del estado serológico. La preocupación por los costos eventuales de contratar a un trabajador seropositivo, tanto por la pérdida de productividad como por el aumento del costo de la mano de obra, también desempeña un papel importante.

108. La discriminación en el trabajo contra las personas infectadas, o supuestamente infectadas, por el VIH/SIDA puede manifestarse de muchas formas. Realizar pruebas de detección antes del empleo, que derivan en una negativa de contratación es muy habitual, incluso donde existen políticas nacionales y empresariales contra la discriminación por el estado serológico, en particular en el Africa meridional. Un número cada vez mayor de países exige la prueba serológica a los visitantes extranjeros que van a permanecer largo tiempo en el país (por ejemplo, a estudiantes y trabajadores)[57]. En algunos países asiáticos se obliga a las trabajadoras migrantes a someterse a pruebas serológicas[58].

---

[55] M. Lipson: *Literature review for religious discrimination in the workplace*, documento informativo preparado para este cuarto informe global (Ginebra, OIT, 2001).

[56] ONUSIDA: *Resumen mundial de la epidemia de VIH/SIDA diciembre de 2002* (Ginebra, ONUSIDA, 2002).

[57] En febrero de 2002, el Departamento de Estado de los Estados Unidos confeccionó una lista de 60 países que exigen dicha prueba: http:/travel.state.gov/HIVtestingreqs.html.

[58] Naciones Unidas: *Informe del seminario regional de expertos de Asia y el Pacífico sobre los migrantes y la trata de personas, con particular referencia a las mujeres y los niños: nota del Secretario General*, Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, Ginebra, 21 de mayo a 1.º de junio de 2001, documento A/CONF.189/PC.2/3, párrafo 49.

La hostilidad contra los trabajadores seropositivos

109. La violación de la confidencialidad médica también es frecuente, lo cual redunda, a su vez, en despidos o dimisiones. Las presiones y la hostilidad de que son objeto los trabajadores seropositivos alcanzan a veces tal magnitud que se sienten obligados a renunciar a su trabajo a pesar de no haber sido formalmente despedidos. Mediante un estudio realizado por la OIT se comprobó que en el **Brasil**, **Côte d'Ivoire**, **Estados Unidos**, **Francia**, **Hungría**, **Indonesia**, **Jamaica**, **México**, **Sudáfrica**, **Tailandia** y **Uganda**[59] la violación de la confidencialidad del historial clínico y los despidos por seropositividad eventual de un trabajador es el pan de cada día. Otras formas de discriminación pueden ser: el despido sin prueba, notificación ni entrevista médica; el descenso de categoría a puestos que requieren menos cualificaciones y experiencia; la denegación de prestaciones del seguro de enfermedad para cubrir gastos derivados del SIDA; la reducción salarial o el acoso al trabajador de que se trate[60].

110. La discriminación es grave cuando se trata de trabajadores que se dedican a actividades económicas no aceptadas socialmente o consideradas ilegales, como los trabajadores de la industria del sexo o los migrantes. El VIH/SIDA refuerza, además, patrones de desigualdad de género a través de sus efectos en las mujeres de las familias afectadas por la epidemia. Es frecuente que el yugo del cuidado de miembros de la familia o la comunidad infectados por el VIH recaiga sobre las mujeres y las niñas y, en consecuencia, aumente el volumen de trabajo de estas últimas y reduzca sus posibilidades de generar ingresos y escolarizarse. Las mujeres de edad pueden verse obligadas a asumir la responsabilidad de cuidar de sus nietos que han quedado huérfanos, aunque a esas tareas no se les asigna valor económico alguno.

La discriminación por razón de discapacidad

111. Según las estimaciones de la Organización Mundial de la Salud (OMS), entre el 7 y el 10 por ciento de la población mundial vive con alguna minusvalía y es posible que esta proporción crezca junto con el envejecimiento demográfico. La gran mayoría de los discapacitados vive en países en desarrollo, y las tasas de discapacidad parecen ser más altas en las zonas rurales que en las urbanas. En el caso de las mujeres parecen ser más altas que en el de los hombres en los países desarrollados, pero inferiores a las de éstos en los países en desarrollo. Por el contrario, las minusvalías graves parecen afectar más bien a los hombres. La discapacidad tiene también connotaciones étnicas muy marcadas. En los **Estados Unidos**, los aborígenes en edad activa del grupo de edad de entre 18 y 69 años representan el porcentaje más alto de limitaciones laborales debido a trastornos crónicos (17,3 por ciento)[61]. Tanto en los países en desarrollo como en los desarrollados, las personas con discapacidad tienen niveles de educación y de ingresos más bajos, y puede que su capacidad de ahorro sea menor que la del resto de la población. La invalidez aumenta para quien la sufre el riesgo de verse sumido en la pobreza, lo cual incrementa a su vez el riesgo de discapacidad.

112. Las guerras y los conflictos bélicos son causas importantes de discapacidades, sobre todo de naturaleza psicológica, que a menudo permanecen sin

[59] L. N'Daba y J. Hodges-Aeberhard: *HIV/AIDS and employment* (Ginebra, OIT, 1998), págs. 3 y 31-34.

[60] T. de Bruyn: *HIV/AIDS discrimination: A discussion paper* (Montreal, HIV/AIDS Legal Network and Canadian AIDS society, 1998).

[61] *United States National Institute on Disability and Rehabilitation Research: Chartbook on Work and Disability in the United States*, 1998 (Washington, DC), pág. 28. Véase también www.infouse.com/disabilitydata/workdisability_3_5.html.

diagnosticar ni registrar. Los refugiados a consecuencia de conflictos también son propensos a padecer enfermedades potencialmente invalidantes debido a las condiciones que soportan durante sus viajes y en los campamentos.

Los discapacitados: una categoría amplia y volátil

113. El término «discapacidad» no indica tan sólo una condición médica, sino que además constituye una categoría amplia y volátil, relacionada con desventajas y limitaciones sociales. Las personas con discapacidad afrontan una estigmatización y una comprensión estrecha de sus capacidades y aspiraciones. Las personas pueden quedar minusválidas en diferentes etapas de la vida, al nacer o más adelante, durante su educación complementaria o en el empleo. Las discapacidades pueden adquirirse de diversos modos, adoptar diferentes formas y determinar una diferencia de carácter físico, sensorial, intelectual o mental. Dada su heterogeneidad, las discapacidades afectan de distinta forma la capacidad de sus víctimas para trabajar, y éstas necesitan diversos tipos de medidas de adaptación, lo cual origina, a su vez, otras clases de discriminación.

114. La forma más habitual de discriminación de los discapacitados es negarles por completo la posibilidad de trabajar o de desarrollar sus capacidades y su potencial. Se calcula que en muchos países en desarrollo la tasa de desempleo de las personas con discapacidad alcanza por lo menos el 80 por ciento. En Europa oriental, las tasas de desempleo de los minusválidos y su participación en el número total de desempleados que buscan trabajo aumentó drásticamente durante el decenio de 1990 a causa de la recesión y la reestructuración del sistema económico.

115. La mayoría de los discapacitados suelen concentrarse en ocupaciones e industrias que presentan escasas dificultades para el ingreso, o en trabajos reservados a este colectivo. En el **Brasil** y **Costa Rica**, los minusválidos tienen muy pocas posibilidades de ocupar puestos de trabajo en el mercado formal, y la opción más común para ellos consiste en trabajar en pequeñas unidades familiares no estructuradas en el sector agrícola y de los servicios. Ello explica, en parte, las diferencias en el salario promedio entre los discapacitados y quienes no lo son. Así, en el **Brasil** estos últimos ganan un 45,8 por ciento más que los discapacitados, y en **Costa Rica**, donde la definición de invalidez es más amplia, un 11,5 por ciento más[62].

Los discapacitados: los últimos en ser contratados, pero los primeros en ser despedidos

116. A las personas con discapacidad se les suelen asignar las tareas que son mal remuneradas, que no requieren cualificaciones y son de baja categoría. Estas personas pertenecen al grupo de trabajadores caracterizados como «los últimos en ser contratados, pero los primeros en ser despedidos», que son más vulnerables a los efectos de la recesión. La elevada tasa desempleo de los discapacitados es en gran medida consecuencia de la discriminación en la educación y la formación. Los sistemas educativos no suelen prever la atención a las necesidades de los discapacitados, y la formación que se ofrece a estos últimos en los centros especializados suele abarcar una escasa variedad de calificaciones. El desarrollo de las tecnologías de la información y las comunicaciones abre nuevas vías, tanto para la educación como para el empleo. Al eliminar los obstáculos de carácter físico, el aprendizaje a distancia y el teletrabajo ofrecen nuevas perspectivas a algunas categorías de discapacitados.

117. Las personas discapacitadas también afrontan la discriminación en el mercado de trabajo a causa de ideas erróneas que los empleadores y los colegas tienen acerca de sus aptitudes, y por la falta de un entorno de trabajo que se adapte a sus necesidades. Los empleadores que contratan a discapacitados

[62] G. Hernández Licona: «Disability and the labour market in Latin America». Documento presentado a la conferencia anual del Banco Interamericano de Desarrollo, Chile, marzo de 2001, en *Disability World*, ejemplar núm. 9, julio-agosto de 2001, en www.disabilityworld.org/07-08_01/labour1.html.

tienen dos grandes preocupaciones: por un lado, el riesgo de que los costos que para ellos implica contratar a personas con estas características sean mayores cuando precisen dotarse de instalaciones especiales o acondicionar el entorno material y, por otro lado, el riesgo de que disminuya la productividad a causa de la minusvalía de estos empleados. Esta parece ser una preocupación específica entre los empleadores de pequeñas empresas. Un estudio realizado en el **Reino Unido** demostró que, entre los empleadores con trabajadores discapacitados, más de la mitad no tuvo que introducir cambio alguno en las instalaciones, y cuando lo hicieron, la mayoría de los cambios no fueron costosos ni difíciles de realizar[63].

La edad: factor de discriminación determinante en el mercado de trabajo

Cambio de la estructura por edades

118. Se hace obvia la importancia de abordar el problema de la discriminación por razón de la edad si se examina el cambio que ha experimentado la estructura de la población mundial por edades. El ritmo de envejecimiento varía según los países y las regiones. En los países en desarrollo la población es todavía relativamente joven, mientras que en los países industrializados es relativamente mayor. Sin embargo, la población de los países en desarrollo envejece más rápidamente que la de los países industrializados. Según los pronósticos, en 2050, el 33 por ciento de las personas de los países desarrollados y el 19 por ciento de las de los países en desarrollo tendrán al menos 60 años. Estos últimos albergarían a 1.600 millones de personas, es decir, más del 80 por ciento de la población mundial de la tercera edad[64]. La mayoría de las personas mayores del mundo son mujeres y constituyen el 55 por ciento del grupo de edad de los mayores de 60 años, y el 61 por ciento del grupo de los mayores de 80[65]. Esta feminización de la tercera edad es más marcada en los países desarrollados, aunque la disparidad entre la esperanza de vida de los varones y de las mujeres se está acentuando con mayor rapidez en los países en desarrollo.

119. El concepto de «vejez» es relativo y su percepción varía con el tiempo y según las culturas. La edad legal de la jubilación es diferente en cada país, y en un mismo país puede diferir según el sector de actividad, mientras dentro de ese mismo sector puede variar según el sexo. No obstante, en todas partes, los trabajadores de edad son objeto de discriminación, aunque por razones diferentes.

120. En muchos países en desarrollo la creciente dependencia de las exportaciones, el endeudamiento y la industrialización mundiales han desviado los recursos de regiones y sectores como los de producción agrícola y comercio informal, en los que las personas de edad, y en particular las mujeres, tienen mayor participación. En muchas de las economías en transición de Europa oriental y de la antigua Unión Soviética, las altas tasas de desempleo han intensificado la competencia por toda clase de puestos de trabajo, y las personas de edad quedan cada vez más excluidas de las oportunidades de empleo[66].

[63] Institute of Employment Studies y MORI, *Impact on small business of lowering the Disability Discrimination Act Part II threshold* (Stratford-on-Avon, Disability Rights Commission, 2001).

[64] Naciones Unidas: *World Population prospects: The 2000 revision: Highlights*, borrador del documento ESA/P/NP.165, febrero de 2001 (Nueva York, Naciones Unidas), págs. 14-15.

[65] HelpAge International: *State of the world's older people 2002* (Londres, 2002), pág. 4.

[66] HelpAge International: *The ageing and development report: Poverty, independence and the world's older population* (Londres, 1999), pág. 9.

Los trabajadores de edad y los obstáculos para el empleo

121. Los obstáculos que deben sortear las personas mayores para encontrar trabajo son altos, y una vez que éstos pierden su trabajo, les resulta difícil encontrar otro[67]. En los países de la OCDE los trabajadores de edad representan una amplia mayoría entre los desempleados a largo plazo. La exclusión del trabajo puede ser consecuencia de una discriminación flagrante, como la que consiste en fijar límites de edad para la contratación; pero también puede adquirir formas más sutiles, como el imputar al aspirante una falta presunta de «potencial para progresar profesionalmente» o bien «demasiada experiencia». La discriminación por motivos de edad no se limita a la edad próxima a la jubilación. Una encuesta realizada en **Estonia** en 1998 reveló que la idea que los empleadores tenían respecto de las trabajadoras de cierta edad era un factor importante que disminuía las oportunidades de empleo de las mujeres. Los empleadores excluían sistemáticamente a las trabajadoras mayores de ocupaciones tales como las de secretarias, dependientas y personal de servicio, en donde ellos preferían mujeres de apariencia juvenil, menores de 30 años[68].

122. También se discrimina a los trabajadores de edad mediante la imposición de límites de edad para la formación profesional. En la Unión Europea, si bien casi la mitad de los trabajadores mayores de 50 años trabajan para empresas que imparten formación, menos del 15 por ciento participa en cursos de formación profesional (sean organizados por el empleador o por instituciones privadas)[69]. En los países en que el aumento salarial está vinculado a la antigüedad, las empresas pueden tener la tentación de sustituir a los trabajadores mayores por otros más jóvenes, y menos costosos.

123. La discriminación indirecta puede resultar más difícil de detectar. Por regla general, consiste en la introducción de condiciones que inducen a los trabajadores de edad a jubilarse de forma anticipada. Entre estas medidas valga citar la invitación a la jubilación voluntaria, acompañada de presiones más o menos sutiles para que sea aceptada. Por ejemplo, una encuesta realizada en el **Reino Unido** reveló que, entre 1991 y 1996, seis de cada diez de las organizaciones encuestadas habían admitido que cuando decidían reducir su personal apuntaban a los trabajadores de edad[70].

Discriminación múltiple: acumulación de privaciones

124. Las personas viven la discriminación en el mercado de trabajo de diversas maneras. La intensidad o la gravedad de las desventajas que afrontan dependen del número de características personales que suscitan discriminación y de la manera en que éstas actúan entre sí. Por ejemplo, una persona puede ser diferente por su raza o por el color de su piel (por ejemplo, negra). Una persona negra puede ser además mujer. Una mujer puede padecer una discapacidad. Una persona con discapacidad puede ser mayor. Finalmente, puede que alguien reúna todas estas características, es decir: ser mujer, anciana, discapacitada y negra, en cuyo caso puede ser objeto de formas de discriminación sumamente complejas.

---

[67] OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 1998-1999* (Ginebra, 1999), págs. 207-211.

[68] ILO: *Realizing decent work for older women workers* (Ginebra, 2000), pág. 15.

[69] Comisión Europea: Informe solicitado por el Consejo Europeo de Estocolmo: *Aumento de la tasa de población activa y fomento de la prolongación de la vida activa*, Informe de la Comisión al Consejo, el Parlamento Europeo, el Comité Económico y Social y el Comité de las Regiones (Bruselas, 2002).

[70] Arrowsmith y McGoldrich, 1996, citado en A. Samorodov, *Ageing and labour markets for older workers*. Documento núm. 33 sobre empleo y formación (Ginebra, OIT, 1999), pág. 16.

Interacción entre identidades

125. Las desventajas o penurias que las mujeres padecen debido a su género son indisociables de aquellas que surgen de otros atributos o identidades personales vinculados a la religión, la raza o la ascendencia nacional. La interacción entre estas identidades puede entrañar formas de exclusión y desventajas singulares para quienes reúnen múltiples identidades. En el **Brasil**, un reciente desglose de datos sobre el mercado de trabajo por colores y sexos evidenció que en los últimos años las disparidades entre mujeres blancas y mujeres negras en términos de tasas de empleo y desempleo, así como de salarios, se habían agudizado[71]. Ello es indicativo de que la raza y la clase social han sido factores decisivos al medirse las repercusiones que las políticas aplicadas en pro de la igualdad de género han tenido entre las trabajadoras.

Los motivos de la discriminación pueden influirse mutuamente

126. Cuando se llegó a la conclusión de que en lo que tradicionalmente se entendía por discriminación fundada en algún criterio en particular (por ejemplo, la discriminación racial) no se habían tomado en consideración las experiencias particulares de determinados subgrupos (por ejemplo las mujeres), se optó por un análisis transversal[72]. A partir de allí, este tipo de análisis ha evolucionado hasta hacer comprender que todos los motivos de discriminación pueden actuar entre sí y provocar casos de discriminación singulares. Este enfoque es particularmente útil para revelar nuevas formas de discriminación que se han mantenido ocultas al público, y lograr que se preste atención a los más desfavorecidos. Esta visión de la discriminación debería entrañar la adopción de políticas más eficaces para combatirla.

Vertientes de la discriminación a lo largo de la vida

127. La discriminación tiene unas manifestaciones claramente distintas a lo largo de la vida. Cuando no se han adoptado medidas para remediarla, las desventajas tienden a acumularse e intensificarse con el tiempo. Tiene además incidencias negativas en la vida después del trabajo y para la sociedad en términos más generales. Las desigualdades de género en materia de protección social hacen ostensibles las consecuencias nocivas de las formas directas e indirectas de discriminación que sufre la mujer a lo largo de toda la vida activa. Las carreras interrumpidas de las mujeres, sus bajos salarios y sus aportes inferiores, así como sus índices de jubilación anticipada, indican que las prestaciones de protección social son, en promedio, más bajas para las mujeres que para los hombres. Las mujeres quedan a menudo excluidas de los planes de pensiones y de salud de las empresas por pertenecer a las categorías más bajas o porque no tienen suficiente antigüedad. En los planes de ahorro obligatorio para la jubilación, las mujeres perciben pensiones inferiores a las de los hombres cuando el pago se calcula atendiendo a la mayor esperanza de vida que las caracteriza. La desigualdad de derechos entre hombres y mujeres a la hora de percibir los ingresos adeudados durante la edad de la jubilación tiene graves repercusiones en las políticas sociales y de empleo a la luz de la feminización de la tercera edad en todas las regiones[73]. Ello indica la importancia de aplicar un criterio en materia de lucha contra la discriminación que abarque toda la vida.

---

[71] A.S.A. Guimarães: «Las causas de la pobreza negra en Brasil: algunas reflexiones». *La raza y la pobreza: Consulta Interagencias sobre Afrolatinomericanos*. Documento de trabajo núm. 9 sobre Desarrollo Sostenible de la Región de América Latina y el Caribe: edición preliminar (Diálogo interamericano, Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo, noviembre de 2000), págs. 51-58.

[72] T. Makkonen: *Multiple, compound and intersectional discrimination: Bringing the experiences of the most marginalized to the fore* (Turkeen Åbo, Åbo Akademi University, Instituto de Derechos Humanos, 2002).

[73] OIT: *Género, pobreza y empleo: manual para el lector* (Ginebra, 2000).

Parte II. Determinadas tendencias y cuestiones normativas

1. Las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo como indicador de la discriminación en el trabajo fundada en el sexo

128. Al no existir en el mercado laboral indicadores para medir de forma directa la discriminación en el trabajo, en este capítulo se utilizarán cuatro elementos informativos universalmente reconocidos como indicadores supletorios válidos. Estos son: las disparidades por razón de género en las tasas de participación en la fuerza de trabajo; las tasas de desempleo; los salarios, y los trabajos en que predominan las mujeres frente a aquellos en que predominan los hombres.

129. Si bien los datos son todavía limitados y fragmentados, resulta más fácil recabarlos desglosados por sexos, que por otras categorías sociales. Con fines ilustrativos, se examinan someramente algunos de estos datos a fin de indicar vías análogas de análisis sobre la discriminación relativa a otros grupos, cuando se dispone de información al respecto (por ejemplo, en relación con grupos raciales y étnicos, trabajadores de distinto origen nacional, personas con discapacidad o trabajadores de edad).

La discriminación en el acceso al mercado de trabajo

Tasas relativas de participación en la fuerza de trabajo

130. Una manera de evaluar la discriminación en el acceso al mercado de trabajo consiste en examinar los niveles relativos de participación en la fuerza de trabajo. La información de la OIT disponible sobre la participación de la mujer en el mercado de trabajo para 1990 y 2000 (véase el cuadro 1 del anexo 3) presenta un panorama variado. Si bien la tasa de participación femenina en la fuerza de trabajo seguía en aumento en la mayoría de los países industrializados y en América Latina y el Caribe, este incremento era más moderado en los países asiáticos, donde en ciertos casos la repercusión de las crisis financieras parece haber golpeado más duramente a las mujeres que a los hombres, lo cual ha entrañado una disminución de las tasas de participación femenina en la fuerza de trabajo. En las economías en transición y en el Africa subsahariana, esta proporción ha venido disminuyendo tanto para las

mujeres como para los hombres. En varios casos, cuando la disparidad entre las tasas de participación en la fuerza de trabajo de los hombres y las de las mujeres seguía equilibrándose, era porque las tasas de participación masculina estaban estancadas, mientras aumentaba la participación femenina.

131. La discriminación dificulta el acceso de algunos colectivos al mercado de trabajo y obstaculiza la permanencia en el empleo. Las mujeres, y particularmente aquellas con bajos niveles de educación y las de más edad, están más expuestas a perder su trabajo y encuentran mayores escollos que los varones para reincorporarse a la fuerza de trabajo.

132. Las tasas de desempleo casi siempre han sido más altas para las mujeres que para los hombres. En los últimos años ha habido significativas excepciones (véase el cuadro 2 del anexo 3). La tasa de desempleo ha sido más baja para las mujeres que para los hombres en los países bálticos, en algunas partes de Asia oriental y en países desarrollados como **Australia**, **Canadá**, **Japón**, **Nueva Zelandia** y **Reino Unido**. Ello puede atribuirse a que la oferta de trabajo supone unas condiciones de empleo que las mujeres están más dispuestas a aceptar que los hombres (es decir, contratos precarios y remuneraciones bajas) y a que los empleadores prefieren trabajadores con determinadas características (por ejemplo, mujeres en las zonas francas de exportación). No obstante, conviene ser prudente al interpretar las tendencias descendentes de las tasas de desempleo. Las mujeres y, como ellas, otros grupos que padecen discriminación, pueden adaptarse al deterioro de las condiciones en el mercado de trabajo, ya sea: i) aceptando menos horas de trabajo en lugar de no trabajar en absoluto y, por lo tanto, pasar a ser subempleadas, y ii) ante la discriminación, caer en el desánimo y abandonar por completo la búsqueda activa de un empleo. El subempleo y el fenómeno de los «trabajadores desalentados» son más frecuentes entre los grupos objeto de discriminación y suelen ocultar las verdaderas y más elevadas tasas de desocupación.

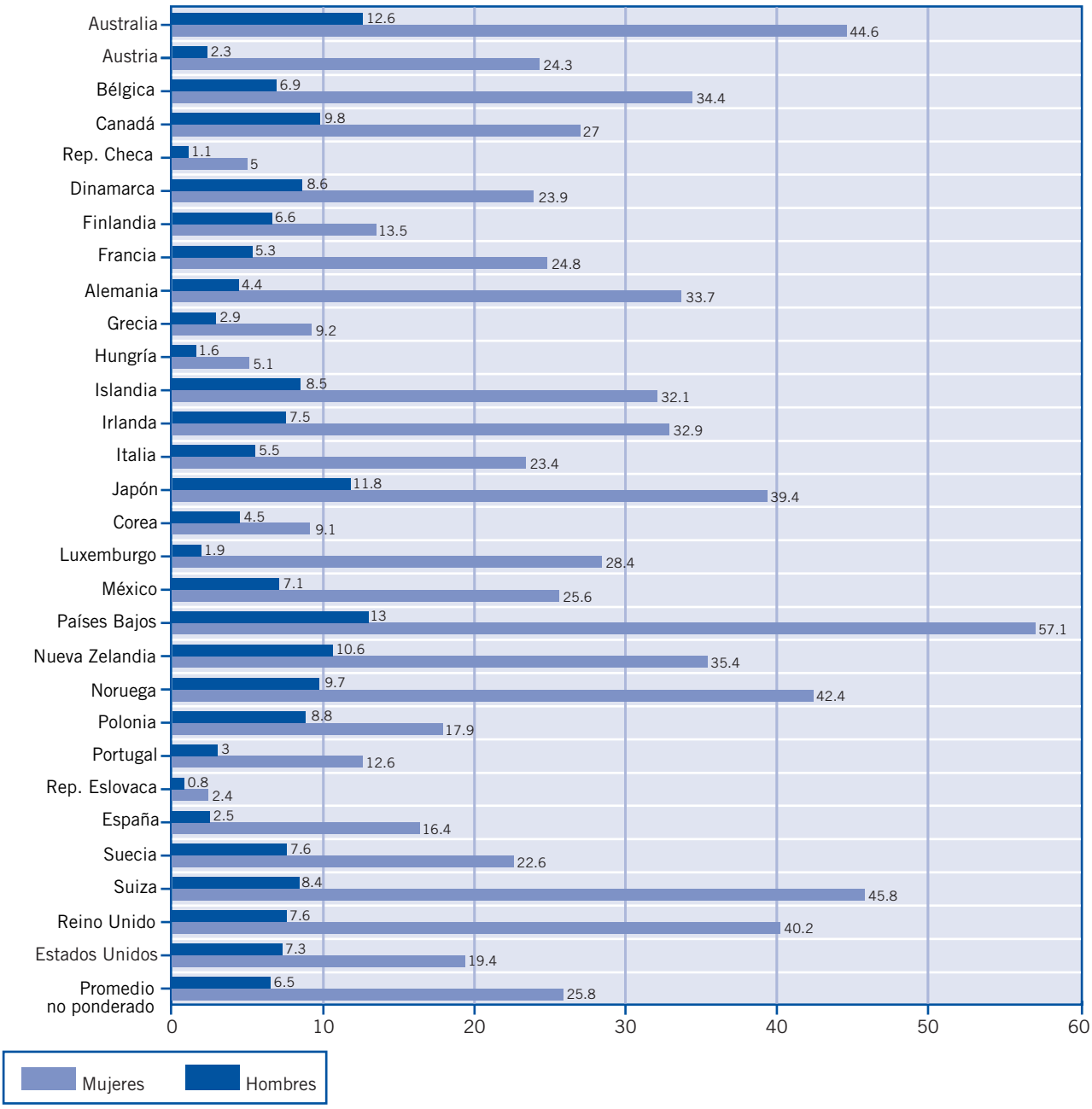
133. No cabe duda de que la mayor participación de las mujeres en los empleos remunerados en todo el mundo hace más visible su contribución económica y tal vez indique niveles más bajos de discriminación en el acceso al empleo. Pero, ¿ha mejorado la situación de la mujer en realidad? Para responder a esta pregunta, es preciso observar la naturaleza y la calidad de los trabajos a los que tiene acceso, en comparación con los varones.

La situación laboral difiere entre hombres y mujeres

134. La situación laboral de los hombres y de las mujeres presenta características diferentes. Los hombres tienen más posibilidades de ocupar cargos clave, puestos fijos o mejor remunerados, mientras que las mujeres suelen ocupar puestos periféricos, inseguros y menos prestigiosos. Las mujeres quedan excluidas o «segregadas» de ciertas clases de trabajos a causa de unas prácticas de contratación favorables a los hombres o de obstáculos para obtener ascensos o progresar profesionalmente. Las mujeres representan un porcentaje elevado de trabajadores a tiempo parcial (véase el gráfico 3). En el decenio de 1990, la proporción de trabajos a tiempo parcial con respecto al total del empleo aumentó en los países industrializados, pero cayó en varios países de América Latina y el Caribe, tanto para los hombres como para las mujeres. En el **Japón** y los **Estados Unidos**, a finales del decenio casi el 70 por ciento del total de los trabajadores a tiempo parcial eran mujeres. Cuando el trabajo a tiempo parcial ha aumentado para la mujer, parece haber sido independientemente de la voluntad de la trabajadora[1].

[1] OIT: *Key indicators of the labour market (KILM)* 2001-2002 (Ginebra, 2002), pág. 721.

Gráfico 3. Porcentaje de mujeres y de hombres con empleos a tiempo parcial, del total de empleos para ambos sexos, 2000 (personas de entre 15 y 64 años)



Fuente: OCDE: *Perspectivas del empleo* 2002.

135. El incremento del número de «empleos temporales permanentes» (esto es, trabajadores con contratos de corta duración, de duración determinada o temporales renovados continuamente, o contratos con pequeños recesos entre medio) suele producirse sobre todo en relación con las mujeres y con otros grupos que son víctimas de discriminación, independientemente de su nivel de educación. Las mujeres también son mayoría entre los trabajadores a domicilio, los trabajadores eventuales y los temporales. En las actividades independientes, en proporción son más los varones que las mujeres quienes emplean; ellas, en cambio constituyen la inmensa mayoría en la categoría de trabajadores familiares (a menudo no remunerados).

136. El mayor empleo de mujeres en el sector no agrícola es un indicador del avance en el logro de uno de los *Objetivos de desarrollo para el milenio*, con miras a promover la igualdad entre los géneros y la potenciación de la mujer. En este plano, parece haberse registrado un progreso en la mayoría de los países (véase el cuadro 1 del anexo 3).

La discriminación en la ocupación

La discriminación y los modelos de segregación en la ocupación

137. Una vez que una persona ha superado la dificultad de ingresar en el mercado de trabajo, él o ella pueden continuar siendo víctimas de discriminación. Por ejemplo, las mujeres quizás descarten alguna opción profesional por temor a ser objeto de discriminación. Una manera de analizar este tipo de discriminación consiste en aplicar patrones de segregación en la ocupación, los cuales indican que los hombres y las mujeres suelen trabajar en sectores diferentes de la economía y ocupar cargos diferentes dentro del mismo grupo profesional. Los camioneros, por ejemplo, son generalmente hombres, mientras que las mujeres prevalecen en la confección y los trabajos domésticos (segregación horizontal). Dentro de una misma ocupación, las mujeres conforman la mayor parte de la plantilla de obreros de la producción y los varones tienden a predominar en la supervisión de la producción (segregación vertical).

138. La segregación en la ocupación suele considerarse como una prueba de desigualdad, ya que incluye aspectos de la estratificación social en cuanto al poder, las cualificaciones y las ganancias. Todos estos factores están relacionados entre sí y pueden tomarse como indicadores de las ventajas o desventajas sociales. La segregación en la ocupación por razón de sexo ha sido más perjudicial para las mujeres que para los hombres: las ocupaciones «femeninas» generalmente son menos atractivas, tienden a ser menos remuneradas, tener categorías inferiores y menos posibilidades de ascenso. Los mismos procesos discriminatorios tienen lugar respecto de la raza, el origen étnico, la edad, la invalidez y la situación sanitaria, entre otros, y redundan en la desvalorización y segregación de grupos de trabajadores a puestos de trabajo con condiciones laborales menos favorables.

Factores determinantes de la segregación en la ocupación

139. Los factores sociales, culturales, históricos y económicos determinan el alcance y los modelos de segregación en la ocupación en todo el mundo. Estos factores incluyen:

— las pautas sociales e ideas estereotipadas sobre los hombres y las mujeres, la vida familiar y la vida laboral [2];
— la educación y la formación profesional;
— los regímenes fiscales y de seguridad social, y las políticas e instituciones de bienestar social;
— la estructura del mercado de trabajo, incluida la dimensión de la economía informal, y
— la discriminación en el acceso al mercado de trabajo y al trabajo.

Las políticas y las instituciones de bienestar social también inciden en las oportunidades en diversos ámbitos de la vida, incluso en el mercado de trabajo (véase el recuadro 1.1).

[2] P. Bourdieu: *La domination masculine* (París, Le Seuil, 1998).

Recuadro 1.1

La política del Estado en pro de la igualdad de género: tipología de cuatro modelos de países industrializados

- El *modelo formal-igualitario* (por ejemplo, en los Estados Unidos), con un compromiso formal con la igualdad de género en el mercado de trabajo reflejada en la legislación, pero con escasos servicios patrocinados por el Estado, como el destinado al cuidado de los niños.
- El *modelo sustantivo-igualitario* (por ejemplo, en los países nórdicos), con un compromiso formal con la igualdad de género y con servicios de apoyo concretos para las trabajadoras.
- El *modelo tradicional centrado en la familia* (por ejemplo, en el Japón) con escaso o ningún compromiso normativo-formal, y sin servicios concretos para las trabajadoras.
- El *modelo centrado en la economía* (por ejemplo, en Hungría) con muchos servicios para las mujeres que trabajan, pero con escaso o ningún compromiso formal con la igualdad de género.

Cuando se cuenta con servicios bien desarrollados de apoyo para las madres, la participación femenina en la fuerza de trabajo es mayor y es proporcional a una alta segregación en la ocupación, ya que en los servicios de bienestar social predominan las mujeres. El modelo tradicional centrado en la familia es quizá el menos viable a largo plazo debido a la creciente influencia de los ideales en pro de la igualdad de género.

Fuente: M.L. Chang: «The evolution of sex segregation regimes», en: *American Journal of Sociology* (Chicago, University of Chicago Press), vol. 105, núm. 6, mayo de 2000, págs. 1658-1701.

Las tendencias de la segregación en la ocupación[3]

140. La principal dificultad para medir los cambios relativos al grado de segregación en la ocupación reside en distinguir entre los cambios que se producen en la segregación vertical y la horizontal. Las comparaciones se hacen más difíciles por el hecho de que la clasificación de las ocupaciones de predominio femenino es menos detallada que la clasificación de las ocupaciones donde predominan los varones.

Ocupaciones en que predomina uno de los sexos

141. Las ocupaciones en que predomina uno de los sexos pueden definirse como aquellas en las que los trabajadores de un sexo constituyen más del 80 por ciento de la fuerza de trabajo. Si bien aproximadamente la mitad de los trabajadores está en ocupaciones donde predomina uno de los sexos, las mujeres están empleadas en una gama más reducida de ocupaciones que los hombres: en el sector no agrícola, hay siete veces más ocupaciones de predominio masculino que de predominio femenino[4].

Segregación horizontal en la ocupación

142. En la región de Asia y el Pacífico se registra el nivel más bajo de segregación horizontal en la ocupación por razón de sexo, y en Oriente Medio y Africa del Norte, el más elevado. También es relativamente alta en otros países en desarrollo, y en los países de la OCDE alcanza una magnitud media (aunque hay grandes e importantes diferencias entre estos países, siendo los **Estados Unidos** quien presenta la tasa más baja de segregación horizontal en la ocupación

[3] Las cifras presentadas aquí son ilustrativas y se basan en los datos de SEGREGAT, de la OIT.

[4] R. Anker: *Gender and jobs: Sex segregation of occupations in the world* (Ginebra, OIT, 1998).

por motivos de sexo, y los países escandinavos, la más elevada)[5]. Los resultados regionales también revelan que hay grandes diferencias dentro de la región asiática, mientras que en las demás regiones, los resultados entre países son más parecidos (véase el cuadro 3 del anexo 3).

143. Durante los decenios de 1980 y 1990, la segregación horizontal descendió en la mayoría de los países, sobre todo en aquellos países donde era relativamente alta (es decir, en varios países en desarrollo y en unos pocos países de la OCDE) y permaneció estable en los países donde era relativamente baja. No obstante, se observó una tendencia inversa en **China** y **Hong Kong (China)**, y en el decenio de 1990 la segregación en las ocupaciones también aumentó en las economías en transición[6]. En **China** se registró un incremento de la segregación horizontal en la ocupación fundada en el sexo en los decenios de 1980 y 1990 debido a que la situación y las funciones de la mujer se redefinieron con las reformas económicas[7]. Por un lado, se ha alentado a las mujeres a retirarse de las industrias tradicionalmente dominadas por varones[8], por el otro, se han creado nuevas oportunidades de empleo en las industrias orientadas a la exportación, tales como la industria del vestido, en donde predominan las mujeres.

Segregación vertical en la ocupación

144. Al parecer, conforme disminuye la segregación horizontal, suele aumentar la segregación vertical. El desarrollo de las industrias orientadas a la exportación ha generado muchas ocupaciones para las mujeres, sin que por ello se hayan registrado menos desigualdades de género en la ocupación en términos de remuneración, categoría y posibilidades de ascenso. Todavía es difícil para las mujeres romper el «techo de cristal»[9] (véase el cuadro 1).

La exclusión de las mujeres de las redes

145. Con el correr del tiempo, las mujeres han aumentado su participación en las actividades administrativas y de gestión[10], pero la naturaleza de su carrera profesional suele bloquearles el acceso a los puestos de dirección. En los niveles de dirección más bajos se suele ubicar a las mujeres en sectores no estratégicos y en cargos de personal y administrativos, y no en puestos de trabajo profesionales o cargos ejecutivos que conducen a la alta dirección. Es poco común encontrar mujeres en las áreas de desarrollo de productos o de gestión financiera de las empresas. A menudo, estas desventajas iniciales se acentúan por el hecho de que las mujeres quedan excluidas de las redes, tanto formales como informales, que tan imprescindibles son para la promoción profesional dentro de las empresas. Se ha comprobado que la adopción de decisiones es una de las áreas en que más cuesta lograr la igualdad de género.

146. Los cambios en la estructura ocupacional de la fuerza de trabajo constituyen otro factor, quizás menos influyente pero idóneo para disminuir la segregación en la ocupación[11]. Actualmente, en una mayoría de países, la principal fuente de empleo tanto para las mujeres como para los varones es el sector de los servicios, en donde la concentración de mujeres es superior

---

[5] *Ibíd.*

[6] No resulta claro si el aumento de la segregación en las ocupaciones por sexo se debe a un deterioro real en el transcurso del último decenio, o a que se han comenzado a utilizar las clasificaciones occidentales de las profesiones.

[7] Informe de encuesta sobre la situación social de la mujer en China, fase II, elaborada por la Federación Panchina de Mujeres y la Oficina Nacional de Estadísticas.

[8] M. Zhao: «The consequences of China's socialist market economy for seafarers», en *Work, Employment and Society*, vol. 16 (1), 2002, págs. 171-183.

[9] L. Wirth: *Breaking through the glass ceiling: women in management* (Ginebra, OIT, 2001).

[10] *El progreso de las mujeres en el mundo 2000*, Informe bienal de UNIFEM (Nueva York, UNIFEM, 2000), pág. 92, gráfico 4.3.

[11] R. Anker, *op. cit.*

Cuadro 1. Proporción de mujeres administradoras en países con datos CIUO-88[a], 2000[b]

Región	Porcentaje de administradores en el total de la fuerza de trabajo	Porcentaje de mujeres administradoras
Países desarrollados	8,1	27,6
Economías en transición	6,7	32,9
Asia y el Pacífico	5,6	15,3
América Latina y el Caribe	5,0	32,8
Oriente Medio y Africa del Norte	5,9	28,1

[a] Clasificación Internacional Uniforme de las Ocupaciones (CIUO-88). Grandes grupos, subgrupos principales y subgrupos. [b] Más desglosados los datos revelarán una segregación vertical aún mayor. Véase H. Melkas y R. Anker, OIT: *Gender-based occupational segregation*, documento de antecedentes preparado para este cuarto informe global (Ginebra, OIT, 2002).
Fuente: *Anuario de estadísticas 2001* (Ginebra, 2001).

en aproximadamente el 20 por ciento, y en algunos países hasta en un 30 por ciento. Las mujeres predominan en el comercio minorista y en los servicios de restaurantes y hoteles, especialmente en los servicios colectivos de la comunidad, sociales y personales tradicionalmente asociados a sus funciones de género. El servicio doméstico está casi exclusivamente cubierto por mujeres y hay también una proporción mayor de mujeres en los servicios de salud, educación y sociales. No obstante, los trabajos mejor remunerados del sector de los servicios, servicios financieros, inmobiliarios y comerciales y en la administración pública, están en manos de hombres.

Ocupaciones «nuevas», se abre una posibilidad

147. Es revelador observar la presencia femenina en ocupaciones «nuevas» relacionadas con las tecnologías de la información y las comunicaciones. Estos «nuevos» puestos de trabajo representan posibilidades de lograr la igualdad de trato y de oportunidades para la mujer, ya que requieren menos atributos típicamente masculinos, como la fortaleza física, por ejemplo, que requerían los puestos en los que los hombres han superado a las mujeres. Dos ejemplos de profesiones «nuevas» son la de programador informático y la de analista de sistemas, profesiones que están progresando con rapidez y son bien remuneradas. La participación de las mujeres en estas ocupaciones varía mucho según los países (véase el cuadro 2). No obstante, las escasas pruebas disponibles muestran que la segregación en la ocupación persiste en estas nuevas áreas de trabajo. Durante el decenio de 1990, la participación femenina en estas ocupaciones descendió en varios países; la mayor disminución se registró en **Polonia**, mientras que hubo un pequeño aumento del 1,9 por ciento en **Hong Kong (China)**.

La necesidad de políticas que favorezcan a la mujer

148. Es obvio que cambiar la estructura fundada en el género en el mercado de trabajo y eliminar los obstáculos para poder realizar opciones libres e informadas, es un proceso muy lento en todas partes. Se ha observado alguna mejora en la segregación horizontal por razones de sexo, pero los modelos de segregación vertical en la ocupación por este mismo motivo continúan repitiéndose en todo el mundo. Los viejos prejuicios fundados en el género persistirán, a menos que las nuevas oportunidades de trabajo vengan acompañadas de políticas de apoyo a las mujeres[12].

[12] OIT: *Informe sobre el empleo en el mundo 2001. La vida en el trabajo en la economía de la información* (Ginebra, 2001).

Cuadro 2. Mujeres en ocupaciones nuevas de programadoras informáticas y analistas de sistemas, 1990-2000

País	Año más reciente	Porcentaje de mujeres en las ocupaciones «nuevas» (año más reciente)	Proporción de representación[a] (año más reciente)	Cambio del porcentaje de mujeres en las ocupaciones «nuevas», 1990-2000[b]
Alemania	2000	18,0	0,42	—
Belarús	1999	50,9	1,00	—
República de Corea	2000	23,4	0,65	—
Estados Unidos	2000	28,5	0,60	–5,3
Francia	1999	19,6	0,43	–2,3
Hong Kong (China)	2001	23,8	0,54	1,9
Polonia	2001	25,0	0,55	–44,1
Tailandia	2000	47,7	0,98	—
Media (no ponderada)		29,6	0,65	–12,5

[a] La proporción de representación es el porcentaje de mujeres en una ocupación dividido por el porcentaje de mujeres de toda la fuerza de trabajo no agrícola. Muestra hasta qué punto una ocupación está más feminizada (cuando su valor es superior a 1,0) o menos feminizada (cuando su valor es inferior a 1,0) de lo que es habitual para el país. [b] El porcentaje de cambio se adapta a un período de diez años (por ejemplo, si el cambio se mide en períodos de cinco años, el valor se duplicaría, si supera un período de 20 años, quedaría reducido a la mitad). Se dispone de datos sobre el cambio para Francia entre 1990 y 1999, los Estados Unidos, entre 1991 y 2000, Polonia, entre 1994 y 2000 y Hong Kong, entre 1991 y 2001.

— = no se dispone de datos.

Fuente: H. Melkas y R. Anker: *Gender-based occupational segregation*, documento de base preparado para este cuarto informe global (Ginebra, 2002), Cuadro A.

La discriminación en materia de remuneración

¿Dónde reside el problema y por qué es importante resolverlo?

149. Abordar la discriminación en materia de remuneración implica detectar los factores que causan el desequilibrio entre ingresos, a fin de determinar si éste es consecuencia de la discriminación. La discriminación en materia de remuneración tiene lugar cuando el criterio de determinación del salario no es la naturaleza del trabajo que se realiza, sino el sexo, el color de la piel o cualquier otro atributo personal de la persona que lo realiza. Detectar este tipo de discriminación es problemático y para ello se han aplicado varios criterios. Un primer método distingue entre las desigualdades relacionadas con características de la persona, como el nivel de educación, las calificaciones y la antigüedad, y las desigualdades causadas por la discriminación (véase el cuadro 3 del anexo 4). Un segundo enfoque se centra en las desigualdades dentro de los grupos y revela que la remuneración o los ingresos de la mujer en determinadas ocupaciones, determinados sectores, o de mujeres con determinadas cualificaciones o niveles de pensiones, son generalmente más bajos que los de los hombres. Según este enfoque, la única explicación para este tipo de conductas es la discriminación[13].

[13] Diversos estudios internacionales han revelado que aproximadamente un tercio de las diferencias salariales entre hombres y mujeres se debe a la segregación por sexo en la ocupación, y que entre el 10 y el 30 por ciento de la disparidad salarial entre los sexos aún «queda por explicar». Véase K. Nurmi: *Gender and labour market in the EU* (Helsinki, Ministerio de Asuntos Sociales y Salud, 1999). La disparidad de ingresos entre hombres y mujeres también se registra en las pensiones.

Recuadro 1.2

Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm.100) y la Recomendación que lo complementa (núm. 90)

En el Convenio núm. 100 y la Recomendación núm. 90 se enumera una serie de medidas para promover y garantizar la aplicación del «principio de igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor».

En el Convenio núm. 100 se prevé que las tasas de remuneración deben fijarse sin consideraciones relativas al sexo del trabajador. Además, se exige que la mano de obra de los trabajadores y las trabajadoras obtengan igual remuneración por «trabajos de igual valor», y no sencillamente por «el mismo» trabajo o un trabajo «similar». La aplicación de este principio supone comparar los trabajos entre sí para determinar su valor relativo. Como los hombres y las mujeres suelen trabajar en ocupaciones diferentes, es importante que existan sistemas que permitan medir objetivamente el valor relativo de los trabajos que difieren en su naturaleza y en las cualificaciones que exigen.

¿Qué es la remuneración?

El término «remuneración» comprende al salario o sueldo ordinario, básico o mínimo, y cualquier otro emolumento en dinero o en especie pagados por el empleador, directa o indirectamente, al trabajador en concepto del empleo de este último (párrafo *a)* del artículo 1 del Convenio núm. 100).

El principio de igual remuneración se deberá aplicar por medio de:

a) la legislación nacional;

b) cualquier sistema de fijación de la remuneración, establecido o reconocido por la legislación;

c) contratos colectivos celebrados entre empleadores y trabajadores; o

d) la acción conjunta de estos diversos medios (artículo 2).

La aplicación del principio de igual remuneración es una responsabilidad común del Estado y los interlocutores sociales

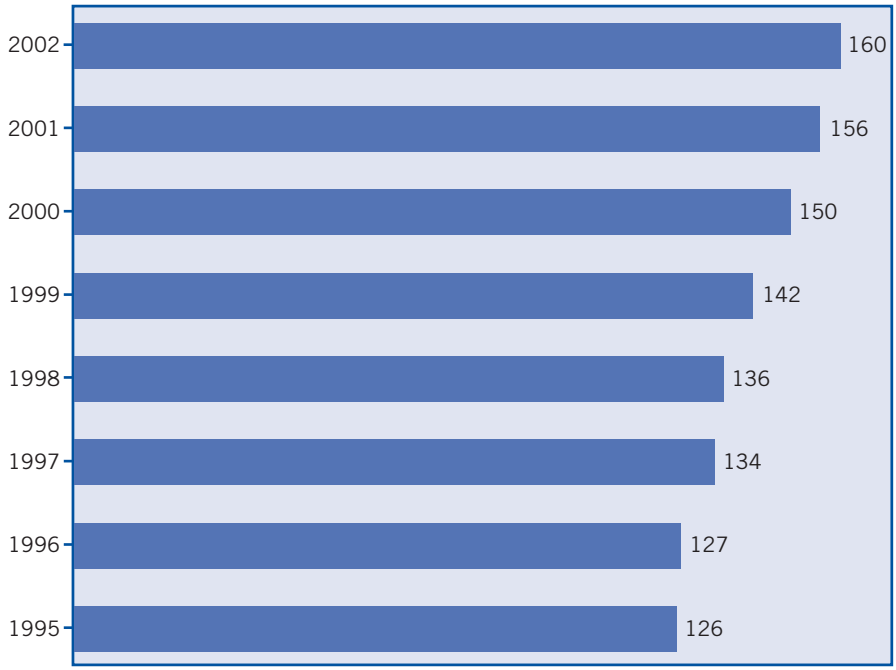
Los países ratificantes deben velar por la aplicación del principio de igual remuneración en los ámbitos en que les compete la fijación de salarios. Cuando no intervienen directamente, tienen la obligación de promover el cumplimiento de este principio entre aquellos a quienes compete determinar las tasas de remuneración. Los Estados deben colaborar con las organizaciones de empleadores y de trabajadores a fin de que se aplique el Convenio y hacerles, en su caso, partícipes en la fijación de métodos objetivos de valoración de los puestos de trabajo. Las organizaciones de empleadores y de trabajadores también son responsables de la aplicación efectiva de este principio.

La discriminación en la fijación de las tasas de remuneración no es la única causa de disparidad retributiva entre los hombres y las mujeres. Una amplia gama de factores previos al mercado y dentro del mercado de trabajo también inciden en la igualdad de oportunidades de las mujeres en el trabajo, incluida la remuneración. «Para facilitar la aplicación del principio de igual remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor», la Recomendación promueve la adopción de medidas que garanticen a «los trabajadores de uno y otro sexo facilidades iguales o equivalentes, en materia de orientación profesional o de consejos profesionales, de formación profesional y de colocación», y para «estimular entre las mujeres la utilización de las facilidades, estableciendo servicios sociales y de bienestar que correspondan a sus necesidades, especialmente de aquellas que tengan cargas familiares» (párrafo 6). También se aconseja adoptar medidas que promuevan la igualdad en cuanto al acceso a las diversas profesiones y funciones.

Lograr una igualdad genuina entre hombres y mujeres

150. La eliminación de la discriminación en la remuneración es fundamental para alcanzar una igualdad de género genuina y fomentar la equidad social y el trabajo decente. No cabe esperar mejoras en la situación económica de la mujer y de otros colectivos objeto de discriminación mientras el mercado de trabajo recompense su tiempo en menor medida que el del grupo dominante. El Convenio núm. 100 y su Recomendación complementaria (véase el recuadro 1.2) proporcionaron una orientación normativa acerca de cómo eliminar la discriminación salarial por razón de sexo y promover el principio de igual remuneración por un trabajo de igual valor. Este es uno de los Convenios de la OIT que mayor número de ratificaciones ha motivado (véase el gráfico 4) y, se prevé, seguirá suscitando. Según la información suministrada a la Oficina, se ha iniciado el proceso de ratificación en **Antigua y Barbuda** y en **Kuwait**. Otros países, entre ellos, **Bahrein**, **Islas Salomón**, **Kiribati**, **Namibia**, **Omán**, **Qatar** y **República Democrática Popular Lao**, están estudiando el Convenio con ese mismo fin.

Gráfico 4. Cantidad de ratificaciones del Convenio núm. 100, por año (1995-2002)



Factores determinantes de la discriminación en materia de remuneración

Las disparidades de ingresos entre hombres y mujeres

151. Generalmente se cree que la razón principal de la disparidad de ingresos está provocada por el inferior capital humano de la mujer y las trayectorias intermitentes de su carrera profesional. Sin embargo, a excepción de algunos países de Africa y de Asia meridional, la disparidad de género en la escuela primaria y secundaria no sólo se está reduciendo en todo el mundo, sino que la matriculación de mujeres en la educación superior iguala o supera la de los hombres [14]. Ello no obstante, las mujeres siguen ejerciendo profesiones peor remuneradas que los varones, aunque con un nivel de educación y experiencia laboral equivalente. Las instituciones del mercado de trabajo no representan un escenario neutral, sino que reflejan las relaciones de poder imperantes en la economía, y en la sociedad más en general. Por lo tanto, es importante estudiar los factores y los procesos que ubican a las mujeres y a otros grupos discriminados en los extremos más bajos de la estructura salarial. Estos se resumen en el cuadro 3.

152. Entre los factores determinantes de las desigualdades de remuneración por razón de sexo se encuentran la restricción o la prohibición legal de que la mujer trabaje en horas extraordinarias o con horario nocturno. Otro factor está relacionado con la idea de que la contratación de mujeres implica un costo

[14] Naciones Unidas: *The World's Women 2000: Trends and Statistics* (Nueva York, 2000).

Cuadro 3. Factores determinantes de las desigualdades salariales respecto a las mujeres y otros grupos de la sociedad

Factores determinantes	Mujeres	Raza/etnia	Clase/casta	Migrantes rurales	Jóvenes	Ancianos
Colaboradores secundarios de los ingresos familiares	Sostén de familia tipo; limitado acceso a las prestaciones del Estado	Sostén de familia extendida; bajo nivel de vida previsto	Bajo nivel de vida mínimo previsto	Mantenidos por redes familiares de zonas rurales y urbanas	Sostén familiar/ ninguna prestación pública	Se mantienen con la jubilación
Débil representación	Representadas sobre todo por varones; sector difícil de organizar	En la representación predominan los principales grupos raciales o étnicos	La representación puede estar dominada por grupos más calificados o castas superiores	No integrados en el sistema urbano de representación	Representados sobre todo por adultos maduros	Representados sobre todo por adultos en plena edad activa
Segregación en el trabajo	Exceso de candidatas para trabajos feminizados	Concentración excesiva por zonas geográficas y por ocupaciones	La categoría y la remuneración de un trabajo reflejan la clase social/la jerarquía de casta (incluido el sistema educativo)		Trabajos diseñados y organizados para los jóvenes	Cuando buscan sólo trabajos a tiempo parcial pueden tener que aceptar trabajo en sectores para mujeres o jóvenes
Valoración social de las calificaciones	Se asigna poco valor al trabajo de asistencia	Las calificaciones asociadas a grupos raciales/ étnicos discriminados están infravaloradas	La valoración social de las calificaciones puede reflejar la situación de clase/ casta de los trabajadores	Se asigna escaso valor a las calificaciones propias del ámbito rural	Los sistemas salariales basados en la edad pueden desvalorizar las calificaciones de los trabajadores jóvenes	Se asigna poco valor a la experiencia de los trabajadores de edad desplazados

Fuente: Adaptado de J. Rubery: *Pay equity, minimum wage and equality at work*. Documento de trabajo preparado para este cuarto informe global (Manchester, Instituto de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Manchester, 2002).

más alto[15]. En estos costos se incluyen las prestaciones de protección de la maternidad y el absentismo supuestamente mayor de las mujeres, su menor disposición para trabajar horas extras, su compromiso e interés menores para con el trabajo y una movilidad más restringida en relación con la de los hombres (véase el recuadro 1.3).

153. La falta general de comprensión de la diferencia entre los conceptos de igual remuneración por trabajos iguales o similares y de igual remuneración por trabajos de igual valor, los elementos de la remuneración que se toman en cuenta para su evaluación y la metodología que puede utilizarse para evaluar objetivamente los puestos de trabajo constituyen importantes factores que perpetúan la desigualdad en materia de remuneración. Incluso las tasas salariales y las escalas de sueldos desiguales, una vez establecidas, pueden aplicarse para desfavorecer los niveles de ingresos de las mujeres. Por ejemplo, en la **India**, la clasificación salarial de los trabajadores cualificados y no cualificados en ocasiones ha ubicado a las mujeres dentro de la categoría salarial no calificada y peor remunerada, y a los hombres en la categoría salarial mejor pagada, independientemente de la naturaleza o el nivel de calificaciones del puesto de trabajo[16].

[15] OIT: *Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones*, Informe III (1A), 89.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, Ginebra, 2001, pág. 21.

[16] I. Mazumdar, R. Shankar Misra y A. Kapur: *Equal remuneration in India: Law and practice on gender based wage differentials with special reference to the banking sector* (Nueva Delhi, OIT, 2000).

Recuadro 1.3

¿Resultan las trabajadoras más onerosas que los trabajadores?

Los estudios realizados por la OIT y que abarcan a la Argentina, Brasil, Chile, México y Uruguay, ponen en entredicho la idea generalizada de que contratar a una mujer es más caro que contratar a un hombre. El estudio demuestra que el costo adicional de emplear a una mujer, y de cubrir los gastos de protección de la maternidad y el cuidado de los niños es muy bajo, ya que este componente del costo no salarial asciende a menos del 2 por ciento de las ganancias brutas mensuales de las mujeres empleadas. Si consideramos todos los costos no salariales, incluidos los de capacitación y de indemnizaciones por accidentes de trabajo y otros relativos a diferentes categorías de trabajadores, tanto hombres como mujeres, los costos adicionales de contratar a una mujer son casi nulos.

Esto se debe a que el pago de las prestaciones de maternidad y los salarios durante la licencia por maternidad no corre por cuenta del empleador, sino que proviene de la recaudación tributaria (Chile) o de fondos de la seguridad social (la Argentina, Brasil, México y Uruguay). Cuando la financiación proviene del sistema de seguridad social, lo que ocurre en la mayoría de los países latinoamericanos, a excepción de Chile, la parte que aporta el empleador no tiene relación con la cantidad ni la edad de las empleadas mujeres, sino con el número total de empleados de ambos sexos. Con esta forma de financiación se procura garantizar un valor esencial, la de proteger a las mujeres de una eventual discriminación a causa de la maternidad, que es la esencia de los convenios de la OIT sobre la protección de la maternidad.

Fuente: L. Abramo y R. Todaro: Cuestionando un mito: costos laborales de hombres y mujeres en América Latina (Lima, OIT, 2002).

La igualdad salarial no llega a ser una prioridad

154. Tanto los empleadores como los sindicatos suelen otorgar menos prioridad a la igualdad de remuneración que a otros asuntos, como la cuantía de la remuneración y el empleo. En una conferencia sobre la igualdad de remuneración por trabajos de igual valor celebrada en marzo de 2000 en **Hong Kong (China)**, un representante del sector empresarial llegó a la conclusión de que subsanar las desigualdades salariales por razón de género era una práctica costosa que sólo arrojaba beneficios marginales[17]. Los sindicatos también tienden a considerar que la igualdad de remuneración afecta únicamente a las trabajadoras, y que no es un asunto de interés estratégico para todos los trabajadores. Las razones que a menudo se invocan a fin de justificar la inacción en este frente son las altas tasas de desempleo y la pobreza extendida. En las economías en transición, la frecuencia del retraso en el pago de los salarios o el impago de los mismos provoca que la igualdad de remuneración no figure en el programa de los sindicatos. No obstante, las cosas están cambiando gradualmente. La Internacional del Servicio Público (ISP) ha puesto en marcha una campaña mundial para promover la igualdad de remuneración entre sus afiliados. El objetivo principal de esta campaña es mejorar la comprensión del tema y fortalecer la capacidad sindical. A través de trabajos de formación y apoyo, la ISP está fomentando la inclusión de temas relativos a la igualdad de remuneración en la negociación colectiva.

155. La idea que se tiene acerca del costo de determinar el alcance de la disparidad de remuneración, y de los recursos necesarios para corregir este desequilibrio constituyen un desincentivo para los sindicatos y los empleado-

[17] *Equal Opportunities Commission*, Conferencia sobre igual remuneración por trabajo de igual valor, Hong Kong, 18 de marzo de 2000, Presentación de la China a cargo de P. Maule, Director de AON Consulting Hong Kong Ltd.

res a la hora de abordar este tipo de desigualdades. Sin embargo, se han probado con éxito métodos económicos para detectar las desigualdades, como las auditorías de remuneraciones realizadas en el lugar de trabajo [18].

156. La creciente prevalencia de sistemas de fijación de salarios basados en la productividad o el desempeño del trabajador, y no en la naturaleza del trabajo, plantea nuevos problemas para lograr la igualdad de remuneración. Los complementos salariales en función de la experiencia, el mérito, o el rendimiento no se distribuyen equitativamente entre los empleados de alto nivel y de bajo nivel. Además, las prestaciones suplementarias, como los vehículos de la empresa, se incluyen con más frecuencia en los contratos de los hombres que en los de las mujeres.

Falta de estadísticas fiables y precisas

157. La falta de estadísticas fiables y precisas para medir las desigualdades de remuneración constituyen otro impedimento para lograr la igualdad de remuneración entre los géneros. En el lugar de trabajo, la falta de datos sobre las escalas salariales para diversos grupos de trabajadores de diferentes ocupaciones y el misterio que rodea la información relativa a este tema impiden aplicar planes de evaluación laboral.

Tendencias de la discriminación en materia de remuneración

Ninguna tendencia lineal o uniforme

158. Las estadísticas relacionadas con los ingresos suelen estar desglosadas más por sexos que por raza, el color de la piel o la religión. Si se toman como referencia las limitadas e insuficientes pruebas estadísticas disponibles [19], no parece existir una tendencia lineal uniforme en cuanto a las desigualdades de remuneración entre los géneros, pero la disparidad de este tipo suele ser más reducida en el sector público que en el privado. Las disparidades en los ingresos promedio de los hombres y las mujeres varían según la industria y el país debido a:

- Diferencias en la dotación de capital humano. Por lo general, se invierte menos en la educación, formación, movilidad profesional y búsqueda de empleo de las mujeres que de los varones.
- Segregación horizontal en la ocupación, por sexos. Al parecer, las ocupaciones en las que predominan los hombres tienen tasas de remuneración sustancialmente más elevadas que aquellas en las que predominan las mujeres.
- Segregación vertical en la ocupación, por sexos. Dentro de una misma ocupación, las mujeres tienden a ocupar rangos inferiores a los hombres.
- La necesidad de conciliar el trabajo con la familia. Las mujeres pueden verse obligadas a aceptar o a elegir trabajos que les permitan compaginar sus responsabilidades familiares con las del empleo remunerado.
- Experiencia laboral. Las mujeres que están permanentemente entrando y saliendo de la fuerza de trabajo adquieren menos experiencia, lo cual induce a que cobren unos sueldos más bajos.
- Conocimientos. Quizás no haya suficiente información sobre la cual realizar comparaciones, ni instrucción apropiada acerca de los derechos y beneficios.

[18] J. Pillinger: *Pay equity now! Pay equity resource package* (Internacional del Servicio Público, 2002), pág. 20.

[19] Resulta difícil valorar las tendencias de las disparidades salariales dada la limitada gama de países en los que existen ficheros de datos comparables internacionalmente, especialmente para medir los cambios en el transcurso del tiempo. Además, el examen de los diferentes sectores económicos y las distintas ocupaciones suele ser incompleto, y tiene un claro sesgo en favor del sector formal urbano.

159. La disparidad de ingresos ha venido reduciéndose en casi todas partes. No obstante, continúa siendo alta, si bien hay algunas excepciones significativas.

160. En muchos países industrializados y en desarrollo, el cambio de las mujeres hacia trabajos dentro de esferas más amplias y mejor remuneradas, ha posibilitado un incremento en los ingresos femeninos superiores, comparados con los ingresos promedio de los varones. Esto redundó en mayor igualdad de género, pero a costa de una desigualdad mayor entre las mujeres, ya que la mayoría de ellas sigue aglutinada en «trabajos femeninos», cuya remuneración y categoría son bajas[20]. La disparidad salarial es particularmente marcada en países en desarrollo con una industrialización orientada a la exportación o que cuentan con zonas francas de exportación. El desequilibrio en los ingresos también se extiende a los trabajos a destajo hechos en el hogar y al trabajo agrícola asalariado.

161. La brecha entre los ingresos suele ser menor en los países en donde la negociación colectiva está centralizada y donde se hace hincapié en políticas salariales igualitarias en general (por ejemplo, **Australia**, **Noruega** y **Suecia**). Suele ser mayor en los países que recalcan un papel tradicionalmente no igualitario de las mujeres en el mercado de trabajo (por ejemplo, el **Japón**) o en los que fijan de forma descentralizada los salarios en función del mercado, realizando negociaciones en el ámbito de la empresa (por ejemplo, los **Estados Unidos**). Las diferencias de remuneración entre empresas suele estar enmarcada en sistemas de fijación de salarios descentralizados. Ello significa que la descentralización de los sistemas salariales posiblemente agudice la repercusión de la segregación en materia de disparidad salarial[21].

Medidas para conciliar la familia y el empleo

162. En 1995 en todos los países de la OCDE los ingresos promedio de las mujeres eran más bajos que los de los hombres, y las mayores diferencias se encontraban en el **Japón**[22] y la **República de Corea**[23]. Como comentario positivo, la disparidad más baja por razón de sexo se registra en relación con las mujeres más jóvenes y con mayor nivel de educación. No obstante, este desequilibrio se amplía a medida que van envejeciendo. La maternidad es un factor determinante de la desigualdad entre los sexos e incluso entre las mujeres. Esto demuestra la importancia de adoptar medidas para conciliar la familia y el trabajo a fin de facilitar la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.

163. Desde el decenio de 1970 la disparidad salarial se ha ido reduciendo en los países de la OCDE, aunque a un ritmo lento. En los 15 últimos años, la brecha se redujo sobre todo en los **Estados Unidos** y **Francia**, donde la reducción fue de 38 y 34 puntos respectivamente, mientras que el **Canadá** y **Suecia** presentaron un cambio menos brusco, con una caída de 14 y 15 puntos respectivamente (véase el cuadro 4). No obstante, en **Suecia**, las mayores mejoras del desequilibrio ya se habían logrado en la década de 1970. En la Unión Europea, algunos estudios han permitido observar que la discriminación directa o indirecta es la causa de al menos el 15 por ciento del desequilibrio salarial[24].

---

[20] I. Bruegel y D. Perrons: «Deregulation and women's employment: The diverse experiences of women in Britain», en *Feminist Economies* (Londres, Routledge Journals), vol. 4, núm. 1, primavera europea de 1998, págs.103-125 y OCDE: *Perspectivas del empleo* (París, 2002).

[21] F. Blau y L. Kahn: «Wage structure and gender earnings differentials: An international comparison», en *Economica* (Oxford, Blackwell Publishers), vol. 63, Nº 2503, 1996, págs. S29-S62.

[22] En 2002 las trabajadoras del Japón ganaban en promedio el 65,5 por ciento de los salarios promedio de los varones. Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres: *Internationally recognised core labour standards in Japan*, Informe del Consejo General de la OMC sobre el examen de las políticas comerciales del Japón, Ginebra, 6 y 8 de noviembre de 2002, disponible en: http:www.icftu.org/displaydocument.asp?Index=991216659&Language=EN.

[23] OCDE: *Perspectivas del empleo 2001* (París, 2001), pág. 139.

Cuadro 4. Disminución de la disparidad salarial entre hombres y mujeres desde principios del decenio de 1980, muestra de países de la OCDE

País	Disparidad salarial entre hombres y mujeres (año inicial = 100)	
	Período	Indice
Australia	1984-2001	82
Canadá	1980-1999	85
República de Corea	1977-1997	70
Estados Unidos	1979-1999	62
Francia	1980-1999	66
Japón	1980-2000	81
Portugal	1975-1999	70
Reino Unido	1980-2000	70
Suecia	1975-1995	86

Fuente: OCDE: *Perspectivas del empleo 2002* (París, 2002).

164. Durante las primeras etapas del período de la transición en los países de Europa central y oriental, hubo una estabilidad aparente en la disparidad salarial media por razones de género. Esto ocultó repercusiones importantes en materia de selección, como la retirada de las trabajadoras con escasas cualificaciones y con remuneraciones bajas, y la pérdida de los servicios de apoyo laboral[25]. Desde 1995, sin embargo, los datos indican una tendencia general descendente del desequilibrio de ingresos promedio entre los hombres y las mujeres, con un aumento, en algunos países, de los ingresos de las mujeres con respecto a los de los hombres. Los mayores incrementos quizás se hayan registrado en países como **Eslovenia**, **Polonia** y **Rumania**, donde los ingresos de las mujeres ya eran relativamente altos comparados con los de los hombres[26].

165. En América Latina, la relación entre el ingreso promedio por hora de trabajo entre los varones y las mujeres de los sectores no agrícolas aumentó del 68 por ciento al 78 por ciento entre 1990 y 2000, mientras que el coeficiente de ingresos mensuales aumentó de 59 por ciento a 66 por ciento (véase el gráfico 5). La diferencia entre estos dos indicadores se debe al menor tiempo medio de trabajo de las mujeres (39,9 horas semanales para las mujeres, en relación con 46,8 para los hombres). Este crecimiento se produjo en el contexto de un incremento del producto interno bruto (PIB), el crecimiento del empleo y la «feminización» de la fuerza de trabajo[27].

166. Todos los países comunicaron adelantos en materia de ingresos de las mujeres comparados con los de los hombres, los mayores avances tuvieron lugar en el **Paraguay** (19 por ciento) y **Colombia** (14 por ciento); y más modestos en países como **Chile** (5 por ciento) y el **Ecuador** (1 por ciento).

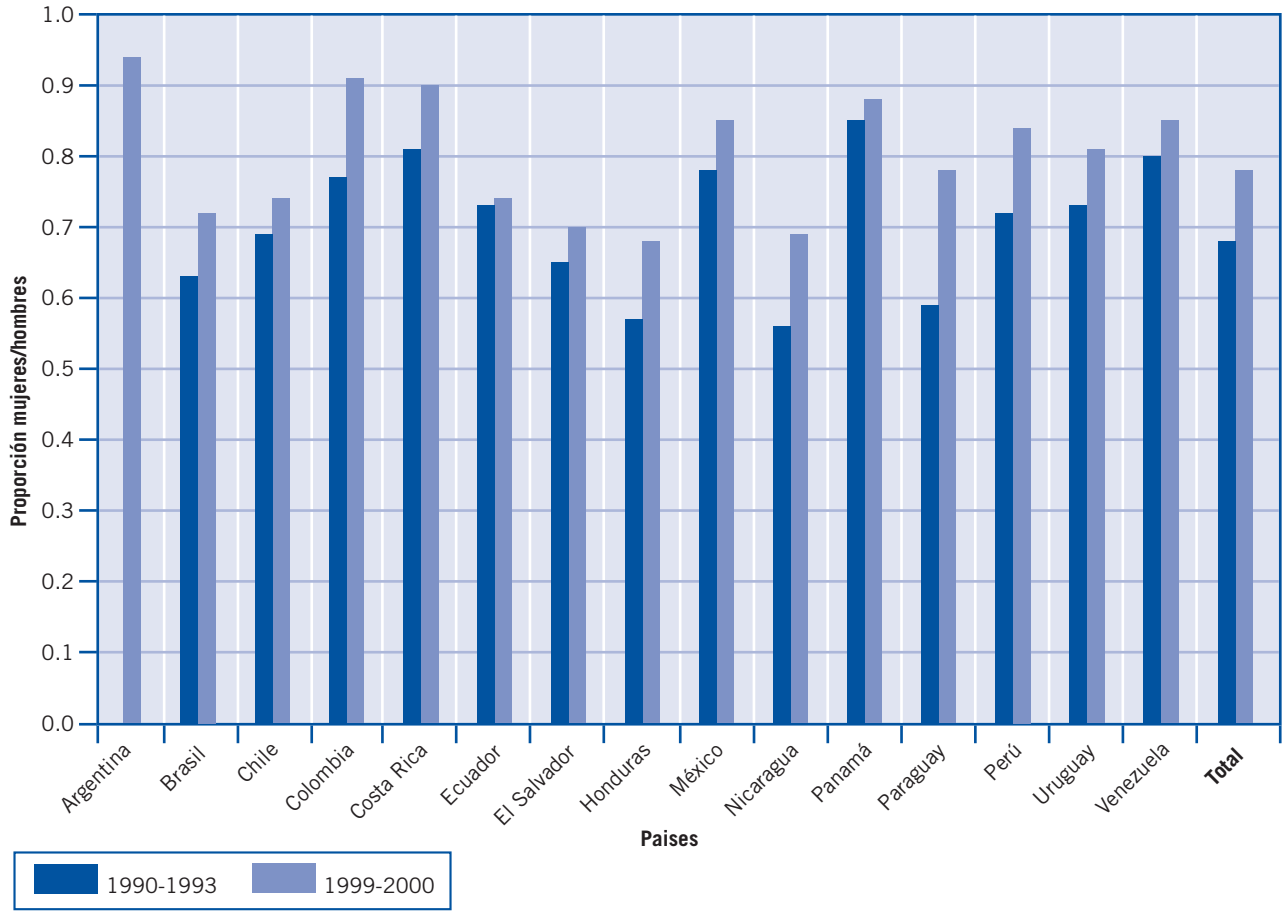
[24] Comisión Europea: *Gender Equality Magazine: Equal Pay*, núm. 11 (Luxemburgo, Publicaciones de la Comunidad Europea, 2001), pág. 7.

[25] UNICEF: *Women in Transition*, The MONEE Project Regional Monitoring Repor No. 6 (Florencia, UNICEF, International Child Develoment Centre, 1999) y A. Newell y B. Reilly: *The gender pay gap in the transition from communism: some empirical evidence*, documento de trabajo núm. 305 del Instituto William Davidson (Brighton, University of Sussex, 2000).

[26] EUROSTAT: *Statistics in focus: Population and Social conditions*, Theme 3, 5/2001 (Comunidades Europeas), pág. 6.

[27] OIT: *Panorama Laboral 2001* (Lima, 2001).

Gráfico 5. América Latina: países seleccionados
Relación del ingreso medio por hora de trabajo entre hombres y mujeres en el sector no agrícola, 1990-2000



Fuente: OIT: *Panorama Laboral 2001* (Lima, 2001).

La disparidad de ingresos por motivos de raza

La «penalización» a causa de la raza

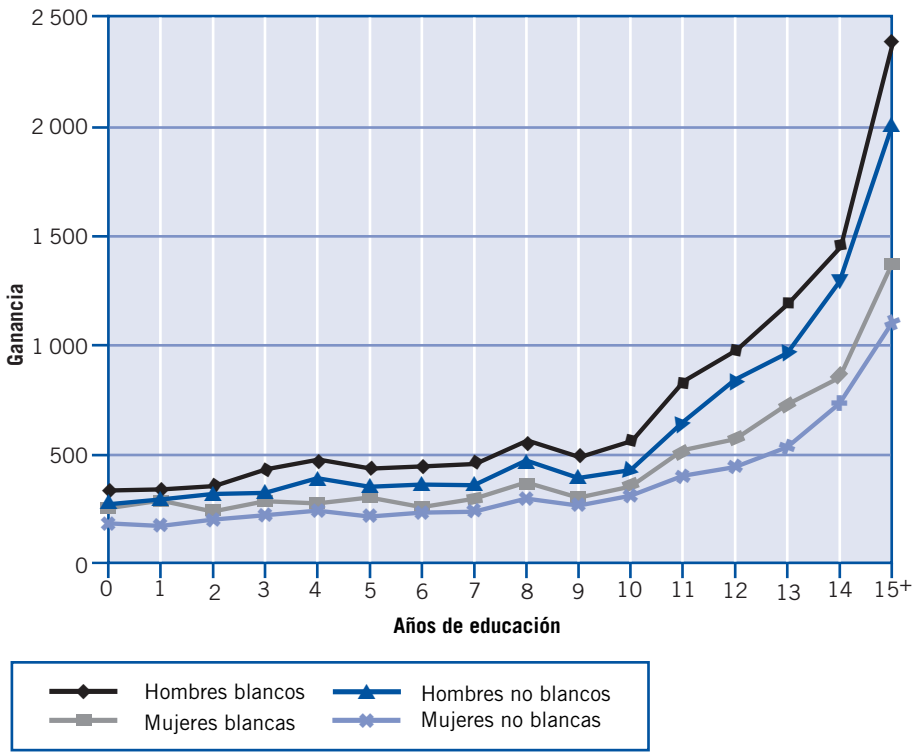
167. Como se mencionó anteriormente, se dispone de pocos datos acerca de la discriminación contra otros grupos que no sean las mujeres. No obstante, se dispone de alguna información relativa a las diferencias en los ingresos por razón de raza en los **Estados Unidos**. Esto indica que la «penalización por la raza»:

— es mayor para los hombres que para las mujeres, lo que se explica por la mayor segregación en la ocupación entre los hombres negros o hispanos y los hombres blancos, que entre las mujeres negras o hispanas y las mujeres blancas[28];

— es proporcionalmente mayor en las jerarquías profesionales más altas. Las ocupaciones con mayor disparidad de ingresos fueron sobre todo las profesiones fundadas en la clientela, cuyo éxito dependía de redes sociales, mientras que las disparidades menos importantes se registraron en

[28] K. Bayard, J. Hellerstein, D. Neumark y K. Troske: *Why are racial and ethnic gaps larger for men than for women? Exploring the role of segregation, using new worker-established characteristics database*, documento de trabajo núm. 6997 de la Oficina Nacional de Investigaciones Económicas (Cambridge, MA, 1999).

Gráfico 6. El Brasil urbano: ingresos según los años de educación, por sexo y por raza (1999)



Fuente: J. Mezzera: *Diferencias de inserción e ingresos en el mercado de trabajo urbano del Brasil, según género y raza* (Brasilia, OIT, 2001), pág. 21.

aquellas ocupaciones en las que la remuneración dependía muy poco del tipo de cliente al que se atendía[29];

— aumenta con el nivel de educación: más de la mitad de las diferencias en los salarios por hora (casi 53 por ciento) entre los inmigrantes africanos negros y blancos que se graduaron en universidades estadounidenses[30] no se explicaba por características propias de las ganancias, como la educación, la ocupación y las horas trabajadas.

168. En el **Brasil** urbano, las mujeres blancas tienen un ingreso mayor que los hombres que no son blancos, pero una vez ajustada con base en el nivel de instrucción, la jerarquía de las remuneraciones se invierte y quedan las mujeres no blancas en el punto más bajo, seguidas de las mujeres blancas, los hombres no blancos y finalmente los hombres blancos a la cabeza (véase el gráfico 6)[31]. A pesar de que las mujeres blancas tienen el nivel de instrucción más alto en todos los segmentos demográficos, incluidos los hombres blancos, éstas suelen constituir la mayoría de los desempleados.

[29] E. Grodsky y D. Pager: «The structure of disadvantage: Individual and occupational determinants of the black-white wage gap», en *American Sociological Review* (Washington, DC, American Sociological Association), vol. 66, núm. 4, agosto de 2001.

[30] F. Nii-Amoo Dodoo y B.K. Takyi: «Africans in the diaspora: black-white earnings differences among America's Africans», en *Ethnic and Racial Studies* (Londres, Routledge Taylor and Francis Group), vol. 25, núm. 6, noviembre de 2002, págs. 913-941.

[31] J. Mezzera: *Diferencias de inserción e ingresos en el mercado de trabajo urbano del Brasil, según género y raza* (Brasilia, OIT, 2001).

El salario mínimo

169. La adopción de una política de fijación de salarios mínimos, cuyo principal objetivo es establecer un tope mínimo a la estructura salarial para proteger a las personas con bajos salarios, tiene como fin último mejorar los ingresos de quienes representan la inmensa mayoría en la categoría más baja de la jerarquía profesional, por ejemplo, las mujeres, migrantes y otros grupos a los que se discrimine por criterios de etnia, nacionalidad de origen, edad, invalidez o salud, entre otras cosas[32]. El Gobierno de **Bahrein**, por ejemplo, está considerando la posibilidad de fijar un salario mínimo en el sector privado, que se aplicaría tanto a los trabajadores nacionales como a los expatriados. Estos últimos conforman el 60 por ciento de la fuerza de trabajo y ganan bastante menos que los nacionales. Esta medida constituiría un paso adelante en la erradicación de la discriminación entre la mano de obra nacional y la migrante[33].

Las mujeres se benefician de políticas de salarios mínimos

170. Se dispone de información respecto de cómo las mujeres se han beneficiado concretamente con el salario mínimo. En Europa central y oriental, la reestructuración económica adoptó diversas formas en los distintos países, sin embargo, una característica común fue que los ingresos tanto de los hombres como de las mujeres disminuyeron ostensiblemente y, para muchos, lo que ganaban apenas alcanzaba un nivel de subsistencia. Sin embargo, en países como **Polonia**, en donde se mantuvo el salario mínimo en un nivel razonable, esto contribuyó a mantener salarios relativamente parejos en el sector público y redujo la incidencia de la baja remuneración.

171. En los **Países Bajos** el sistema nacional de negociación colectiva se basa en la política de fijación del salario mínimo y establece niveles y condiciones salariales legalmente aplicables en muchos sectores en los que se emplea a mujeres. Desde 1993, el ámbito de aplicación del salario mínimo se amplió hasta incluir a las personas que trabajaban por menos de la tercera parte de la semana normal de trabajo. Este cambio atenuó las repercusiones de las bajas remuneraciones en este grupo de trabajadores, en el que hay una gran presencia femenina[34]. En abril de 1990, el **Reino Unido** fijó un salario mínimo nacional con prestaciones que propiciaban la igualdad de remuneración entre los sexos, especialmente para los trabajadores a tiempo parcial. Las mujeres conformaban el 70 por ciento de los beneficiarios de esta medida, y más de las dos terceras partes de ese total eran trabajadoras a tiempo parcial. Entre otros grupos, se contaban las minorías étnicas, en particular las comunidades pakistaníes y de **Bangladesh**, y los trabajadores no cualificados. En los **Estados Unidos**, el salario federal mínimo ha venido progresando tanto en términos reales como relativos desde 1968, y alcanzó su máximo valor durante la segunda mitad del decenio de 1990. Las mujeres son las que, en términos relativos, más se beneficiaron de este aumento, pues constituyen el 65 por ciento del total. La proporción de trabajadores negros beneficiados por esta medida ascendía al 15,1 por ciento (comparado con el 11,6 por ciento de la proporción de trabajadores) y la proporción de hispanos era del 17,4 por ciento, frente a una proporción de trabajadores del 10,6 por ciento. La mayo-

[32] J. Rubery: *Pay equity, minimum wage and equality at work*. Documento informativo preparado para este cuarto informe global (Manchester, Instituto de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Manchester, 2002).

[33] OIT: *Employment social protection and social dialogue: An integrated policy framework for promoting decent work in Bahrain*. Informe de la misión interdisciplinaria sobre promoción del empleo y protección social en Bahrein (26 a 30 de enero y 26 y 27 de febrero de 2002) (Ginebra, OIT, 2002).

[34] J. Plantenga, E. Koch, y M. Sloep: *Trends and prospects for Women's Employmen in the 1990s, The case of The Netherlands*, documento de trabajo del Proyecto sobre el Empleo de la Mujer, de la Comisión Europea, European Work and Employment Research Centre (Manchester, Instituto de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Manchester, 1996).

ría de los beneficiarios del salario mínimo eran trabajadores a tiempo parcial, pero los trabajadores a tiempo completo seguían conformando el 48 por ciento de los afectados, mientras el 40 por ciento de ellos era el único sostén de la familia[35].

172. Las políticas de salario mínimo suelen considerarse irrelevantes para los trabajadores por cuenta propia, que en su mayoría son mujeres en muchos países en desarrollo. Algunos indicios llevan a pensar, sin embargo, que el salario mínimo tiene el mérito de establecer una referencia indicativa en materia de ingresos para los trabajadores dentro de la economía no estructurada. En **Indonesia**, a través de una encuesta a gerentes de empresas del calzado y el vestido[36] se pudo comprobar que normalmente se pagaba a los hombres un salario bastante superior al salario mínimo, y a las mujeres, al nivel del salario mínimo. La dirección encontraba más problemáticos la burocracia y al papeleo vinculados con las licencias de exportación que el tema de los salarios mínimos. En otros casos, algunas empresas pequeñas y de baja productividad que funcionan en el umbral del sector de la formalidad sólo consiguen cumplir parcialmente una política de salario mínimo y dejan de pagar las prestaciones complementarias, como las vacaciones pagadas, las licencias por enfermedad o los aportes jubilatorios, a fin de reducir costos[37].

Las dificultades de aplicar un salario mínimo

173. Se puede argumentar que el salario mínimo, con mecanismos de fijación y ajuste adecuados ayuda a reducir la dispersión salarial, y la disparidad salarial fundada en el género tiende a ser menor cuando la dispersión salarial es más baja. Los inconvenientes de adoptar un salario mínimo como herramienta para equilibrar las desigualdades de remuneración por motivos de sexo son múltiples, tanto como las ventajas. En los casos en que los sindicatos no están bien representados, puede constituir un componente idóneo de cualquier método destinado a lograr la igualdad de remuneración entre los géneros.

[35] J. Rubery: *Pay equity, minimum wage and equality at work*, *op. cit.*, págs. 58-59.

[36] L.P. Rosner: «The impact of recent increase in minimum wage rates on employment growth and poverty in Indonesia», manuscrito inédito mencionado en M. Rama: «The consequences of doubling the minimum wage: The case of Indonesia», en *Industrial and Labor Relations Review* (Nueva York, Cornell University), vol. 54, núm. de julio de 2001, págs. 864-881.

[37] Y. Van der Meulen Rodgers: *Protecting women and promoting equality in the labor market: Theory and* evidence, Informe sobre género y desarrollo, Serie de documentos de trabajo, núm. 6 (Grupo de Investigaciones sobre el Desarrollo, 1999).

2. Cuestiones generales e intervenciones normativas

174. En el presente capítulo se analiza una serie de medios que se consideran importantes para superar la discriminación: la legislación, la aplicación efectiva de las leyes, la acción positiva, el acopio de datos pertinentes, la educación y la formación, y los servicios de empleo. Si bien todos ellos entran en el ámbito de competencia de la OIT — la cual ha cooperado con los mandantes en algunos de ellos — lo que se pretende aquí es poner de manifiesto estas cuestiones e intervenciones, sin entrar a examinar la labor de la OIT, que se abordará más adelante. Sin embargo, ello no debería impedir al lector extraer conclusiones referentes a dónde podrían requerirse más esfuerzos de la OIT y de otros socios internacionales.

175. Independientemente de la forma que revista la discriminación — ya sea por motivos de raza, sexo, o discapacidad — su eliminación requiere un conjunto similar de instrumentos normativos, que van desde una legislación coherente e idónea y medidas de acción positiva hasta políticas y programas de empleo y formación apropiados. Lo que tiende a cambiar es la combinación de las intervenciones básicas y la importancia relativa de cada instrumento normativo en las diferentes etapas.

Legislación: un primer paso indispensable

Función del Estado

176. El Estado desempeña un papel fundamental en la eliminación de la discriminación y la consecución de la igualdad en el trabajo. La legislación puede contribuir a lograr este objetivo tratando directamente el problema de la discriminación en el trabajo (véase el cuadro 5), o de forma indirecta, garantizando la igualdad en otros ámbitos, como la vida familiar, el derecho de sucesiones, los derechos reales y contractuales, y el acceso a la tierra y a los créditos, y la enseñanza. En los países en que coexisten distintos sistemas legales, la igualdad ante la ley también debe reflejarse en el derecho consuetudinario.

177. En los países donde impera el derecho de precedentes, los jueces desempeñan un papel importante en el desarrollo del derecho contra la discriminación. En la **India**, el Tribunal Supremo pronunció una sentencia que incluía directrices y normas por las que se prohibía el acoso sexual en el tra-

Cuadro 5: Tipos de legislaciones que incluyen disposiciones contra la discriminación[a]

Tipos de legislación	Alcance	Ejemplos
Constitución	— Principio general de igualdad	Casi todos los países
	— Prohibición de la discriminación en el trabajo	Brasil
	— Igualdad de remuneración	Brasil, Ecuador, Italia, Suiza,
	— Acción positiva	India, Namibia, Sudáfrica,
Derecho del trabajo	— Prohibición de la discriminación	Benin, Federación de Rusia
	— Acción positiva	Francia
	— Igualdad de remuneración	Benin, Chad
Legislación antidiscriminación y pro igualdad	— Sólo empleo	Dinamarca (ley sobre la prohibición de trato diferenciado en el mercado de trabajo); Guyana (ley sobre la prevención de la discriminación)
	— Empleo y otros problemas socioeconómicos	Trinidad y Tabago (ley sobre la igualdad de oportunidades)
	— Un solo motivo de discriminación	Reino Unido (ley sobre la discriminación por motivos de sexo, ley sobre las relaciones entre razas, ley sobre la discapacidad)
	— Varios motivos o grupos sociales	Irlanda (ley sobre la igualdad en el empleo); Guyana (ley sobre la prevención de la discriminación); Estados Unidos (Título VII de la ley de derechos civiles)
	— Acción positiva	Canadá (ley sobre la igualdad en el empleo); Italia (ley sobre la acción positiva para el logro de la igualdad entre hombres y mujeres en el trabajo); Namibia (ley sobre la acción positiva (en el empleo)); Sudáfrica (ley sobre la igualdad en el empleo)

[a] En el presente cuadro se da una indicación de los tipos de legislación y disposiciones vigentes para combatir la discriminación en el empleo y la ocupación, al tiempo que se facilitan ejemplos de algunos países que las han adoptado. No es exhaustivo, ni es representativo de los «mejores ejemplos de leyes».

bajo[38]. En **Zimbabwe**, un Tribunal del Trabajo pronunció una sentencia condenatoria en un caso de acoso sexual, pese a la ausencia de disposiciones jurídicas al respecto[39].

178. Algunos países, entre ellos **Finlandia** y los **Países Bajos**, tipifican la discriminación en el trabajo en su legislación penal.

Legislación sobre la igualdad de remuneración

179. La legislación sobre igualdad de remuneración se utiliza ampliamente para combatir la discriminación en materia de remuneración entre hombres y mujeres. Si bien la legislación sobre igualdad de remuneración trata la infravaloración de los trabajos realizados predominantemente por las mujeres y los prejuicios sexistas en las estructuras retributivas y los mecanismos de fijación salarial, no afronta otros muchos factores que contribuyen a mantener una diferencia entre el salario de la mujer y el de los hombres. De ahí la necesidad de leyes complementarias sobre igualdad de oportunidades o de una legislación sobre igualdad que prescriba la obligación de promover la igualdad de modo más general. En **Suecia**, la ley sobre igualdad de oportunidades exige a los empresarios con más de diez trabajadores que lleven a cabo un plan anual para la igualdad en el lugar de trabajo, en el que también se tomen en consideración las cuestiones salariales y las medidas para corregir las desigualdades a este

[38] N. Haspels, Z. M. Kasin, C. Thomas y D. McCann: *Actino against sexual harassment at work in Asia and the Pacific* (Bangkok, OIT, 2001), pág. 70.
[39] *Ibíd.*, pág. 70.

respecto. Además, en ciertos países también se han adoptado estatutos de la función pública en que se contemplan la discriminación y se promueven la igualdad de oportunidades en la administración del Estado.

180. Los Estatutos de la función pública también pueden contener disposiciones relativas a la discriminación en el empleo. En la ley de la administración pública de **Botswana** y el Reglamento General del Funcionariado de **Francia** se prevé de protección contra el acoso sexual en la administración pública. En el **Brasil**, la ley federal de la administración pública procura paliar la discriminación sufrida por las personas con discapacidades reservando para ellas el 20 por ciento de los puestos vacantes sacados a concurso por la administración pública federal [40].

Legislación contra la discriminación o a favor de la igualdad

181. Respecto de las leyes contra la discriminación o a favor de la igualdad, se han adoptado dos planteamientos. El primero consiste en abordar cada motivo de discriminación, raza, sexo, discapacidad u otros, por medio de leyes antidiscriminación y mecanismos e instituciones para su cumplimiento independientes, como ocurre en el **Reino Unido**. En el segundo se recurre a una única ley contra la discriminación o a favor de la igualdad cuyo objeto es eliminar los diversos motivos de discriminación ilegales, como sucede en **Australia** y los **Estados Unidos**. Ambos métodos tienen sus ventajas e inconvenientes. Son las prioridades y circunstancias del país las que determinan qué tipo de marco normativo podría servir mejor el objetivo de eliminar la discriminación en el trabajo. En cualquiera de los dos casos es importante que el marco normativo sea claro, coherente y equitativo, y que promueva la responsabilización empresarial e individual en favor de la igualdad.

Nuevos métodos jurídicos para combatir la discriminación y promover la igualdad

Obligación de promover la igualdad

182. Un número creciente de países ha abandonado el planteamiento jurídico basado exclusivamente en la prohibición de discriminar para adoptar una perspectiva más amplia que abarca la obligación de impedir la discriminación y promover la igualdad. Si bien el modelo jurídico antidiscriminación basado en la prohibición de prácticas discriminatorias ha demostrado tener éxito en la eliminación de las formas más palmarias de discriminación, como la discriminación salarial directa [41], ha resultado menos eficaz con las formas más sutiles, como la segregación profesional [42]. Por otra parte, su eficacia en la eliminación de la discriminación depende en gran medida de las acciones judiciales, lo cual impide que pueda resultar útil a los trabajadores más desfavorecidos y vulnerables a la discriminación. En efecto, estos suelen no recurrir a la ley por ignorancia o por miedo a represalias.

Incorporación de las cuestiones de igualdad

183. En los últimos años se ha tendido a tomar en consideración las cuestiones de igualdad en la política general y en la elaboración de leyes. Así, por ejemplo, en la **República Checa**, en el Plan de Acción Nacional de 1998 «Prioridades y procedimientos del Gobierno para la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres» y el Plan Nacional de Empleo de 1999 se aprecia la toma en consideración de las cuestiones de género, preceptiva para todos

[40] J. Hodges Aeberhard: *Comparative study of contents of civil service statutes*, Department for Government and Labour Law and Administration, documento núm. 5 (Ginebra, OIT, 2001) págs. 37-38.

[41] Véase D. Neumark: *The Effects of RACE and sex discrimination laws*, documento de trabajo 8215, NBER Working Paper Series (Cambridge, MA National Bureau of Economic Research, 2001), disponible en http://www.nber.org/papers/w8215.

[42] L. Dickens: «Anti-discrimination legislation: Exploring and explaining the impact on Women's employment», en W. McCarthy (director de la publicación): *Legal intervention in Industrial Relations:* Gains and Losses (Oxford, Blackwell, 1992), págs. 103-146.

los ministros a modo de herramienta política indispensable para promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En Irlanda del Norte el artículo 75 de la ley de 1998 dispone la incorporación, en el ejercicio de sus funciones, de políticas de igualdad religiosa exigiendo a las autoridades públicas que tengan debidamente en cuenta la necesidad de promover la igualdad de oportunidades entre personas de distintas creencias religiosas. Esta toma en consideración presupone una valoración de la influencia probable de la legislación y las políticas propuestas en colectivos diversos, como las mujeres o las minorías, así como su participación en las tomas de decisión pertinentes[43]. Debe considerarse más como complementario que como supletorio de la legislación especial contra la discriminación, de suerte que las cuestiones concretas de igualdad no queden diluidas.

184. Las leyes sobre igualdad de oportunidades adoptadas por los órganos supranacionales o en el contexto de acuerdos regionales de comercio pueden influir en el desarrollo de las leyes nacionales pertinentes. CARICOM, por ejemplo, ha adoptado en el marco de su proyecto de armonización de la legislación laboral, una legislación modelo sobre igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación para orientar la elaboración de leyes en los Estados miembros. La legislación europea sobre igualdad, que abarca aspectos como la igualdad de remuneración, la seguridad social, los planes de pensiones profesionales, la protección de la maternidad, el permiso parental y el trabajo a tiempo parcial[44], tiene una influencia directa en las leyes nacionales sobre igualdad. Más recientemente se ha establecido un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación destinado a combatir la discriminación directa e indirecta por motivos de religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual[45]. El ámbito de aplicación de la normativa de la Unión Europea y de la jurisprudencia conexa se está ampliando, ya que los futuros Estados miembros deberán integrar en sus respectivos ordenamientos jurídicos el *acervo comunitario*, que incluye la normativa y la jurisprudencia conexa en materia de igualdad[46].

Políticas de adjudicación de contratos del Estado: ¿un nuevo instrumento para promover la igualdad?

Las políticas de adjudicación de contratos del Estado como complemento de la legislación

185. La adjudicación de contratos del Estado se utiliza cada vez más a escala nacional como complemento de la legislación para promover los objetivos sociales[47]. Especialmente en Europa y América del Norte se están aplicando políticas de contratación pública para afrontar el problema de discriminación sufrido por ciertos grupos, entre ellos las mujeres, las minorías étnicas o religiosas y los discapacitados. En **Sudáfrica**, la ley marco sobre política de

[43] C. McCrudden: «Regulating discrimination: advice to a legislator on problems regarding the enforcement of anti-discrimination law and strategies to overcome them», en Loenen y Rodrigues (directores de la publicación) *Non-discrimination Law: Comparative perspectives* (La Haya, Kluwer Law International, 1999), págs. 310-311.

[44] El artículo 4 de la Directiva 97/80/CE del Consejo de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación basada en el sexo dice lo siguiente: «cuando la parte demandante aporte ante un tribunal de justicia u otra instancia competente elementos de hecho que permitan suponer la existencia de una discriminación, corresponde a la parte demandada demostrar que no ha existido vulneración del principio de igualdad».

[45] Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000 por la que se instaura un marco general con miras a la igualdad de trato en el empleo y la ocupación. Artículo 1. De conformidad con la normativa europea sobre igualdad, la Directiva dispone que corresponderá a la parte demandada demostrar que no se ha quebrantado el principio de igualdad de trato (artículo 10).

[46] El acervo comunitario es el cuerpo de derechos y obligaciones comunes, de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros dentro de la Unión Europea. Los países aspirantes tienen que aceptar el acervo comunitario antes de adherirse a la Unión Europea.

[47] C. McCrudden: «Social Policy Issues in Public Procurement: a Legal Overview», en S. Arrowsmith y A. Davies, *Public Procurement: Global Revolution* (La Haya, Kluwer Law International, 1998), págs. 219-239.

contratación preferente de 2000 prevé que todo órgano estatal debe determinar su política de contratación preferente y establecer un sistema mediante el cual se asignen puntos por la consecución de objetivos específicos. Entre ellos puede figurar la contratación de personas, o de categorías de personas históricamente desfavorecidas por una discriminación injusta fundada en motivos de raza, sexo o discapacidad (artículo 2).

186. Los órganos públicos que intervienen en las políticas de contratación pública pueden ser departamentos del gobierno central, o de las administraciones regionales y locales. En algunos casos, los gastos corren completamente a cargo de las empresas. En otros, en cambio, la autoridad contratante proporciona a los contratistas asesoramiento o subvenciones. Sólo de vez en cuando se incluye a subcontratistas. Así pues, el recurso cada vez más frecuente a acuerdos de subcontratación limita la influencia de las políticas de contratación pública a lo largo de la cadena de suministro. Para superar estas limitaciones se recurre cada vez más a otros instrumentos, como códigos de conducta y acuerdos marco internacionales (véase el capítulo 2 de la parte II).

Ejecución, control y promoción son requisitos indispensables para lograr un cambio duradero

187. El cumplimiento efectivo de cualquier ley exige una inversión estatal en recursos humanos y financieros, así como el establecimiento y funcionamiento de estructuras judiciales y administrativas, el conocimiento de los asuntos que trata la ley, y la confianza de los trabajadores y los empleadores en el sistema. La mayoría de los sistemas de ejecución requieren, para movilizarse, la presentación de una demanda, por lo que el impulso primero, corresponde a los trabajadores, a sus representantes o a los funcionarios de la administración. La denegación de la igualdad de oportunidades y de trato y de la dignidad en el trabajo obliga a dotarse de sistemas de cumplimiento particularmente eficaces a fin de garantizar que las leyes sobre igualdad se apliquen a todos los trabajadores, especialmente a los pertenecientes a grupos minoritarios y a las mujeres.

188. Existen muchos problemas para hacer cumplir la ley. Por ejemplo, para las víctimas de discriminación resulta difícil obtener representación y asistencia jurídicas adecuadas, recurrir a los tribunales y entender los procedimientos judiciales, soportar los largos retrasos, pagar las elevadas costas que ello implica y reunir suficientes pruebas para fundamentar sus pretensiones. A ello puede unirse la falta de conocimiento por parte de abogados y jueces de los principios de igualdad y de los problemas culturales y de género, la falta de procedimientos de conciliación, medios de impugnación y sanciones adecuados, la escasez de recursos de los órganos especiales encargados del cumplimiento de la ley o las carencias de los tribunales en términos de plantilla, procedimientos y competencias.

189. Muchos gobiernos reconocen la necesidad de fortalecer sus dispositivos de cumplimiento efectivo de los principios de igualdad. A estos efectos, siguen revisando su legislación laboral o de defensa de la igualdad a fin de ampliar su ámbito de aplicación; facilitar la tutela procesal y desarrollar las sanciones aplicables; enmendar la normativa procesal; reforzar la inspección del trabajo, y crear nuevos órganos administrativos y judiciales, o consolidar los existentes.

La inspección del trabajo: órgano fundamental de ejecución de la ley

190. Los inspectores del trabajo se encargan de hacer cumplir las disposiciones en materia de igualdad vigentes en la legislación laboral general o en leyes especiales sobre igualdad. Las funciones consultivas de la inspección del trabajo pueden ayudar a impedir la discriminación o a superarla. Los ins-

pectores pueden contribuir a la resolución efectiva de casos de discriminación y prestar asistencia a otros órganos encargados del cumplimiento de la ley. Por desgracia, la mayoría de los órganos de inspección del trabajo carecen de infraestructura así como de recursos financieros y humanos. Están a menudo sobrecargados con responsabilidades diversas y están dotados de escasa formación sobre la discriminación.

191. Algunos gobiernos proporcionan formación especializada y sensibilización para ampliar las competencias de los inspectores del trabajo con el fin de que éstos impidan, controlen y castiguen las prácticas discriminatorias directas e indirectas, entre ellas el acoso sexual y la discriminación salarial. Por la nueva ley sobre igualdad de remuneración de 2002 de **Chipre** se asigna a los inspectores del trabajo una función específica de inspección de la igualdad de remuneración y se constituye una comisión técnica encargada de proceder en caso de reclamación a una valoración comparativa de esa igualdad. En el **Brasil** se han creado servicios de inspección de ámbito estatal especializados en discriminación. En **Filipinas** se han incluido preguntas sobre discriminación en las listas de inspección.

Organos especializados encargados del cumplimiento de la ley

192. Algunos países tratan de afrontar la discriminación y promover la igualdad a través de la creación de órganos especializados. Estos órganos pueden ser, en términos generales, de dos tipos. Dentro del primer tipo figuran órganos de asesoría y promoción, como las comisiones para la promoción de la mujer, los consejos de las minorías y los órganos de coordinación interministerial. Por regla general reúnen, publican y divulgan información, analizan la legislación, políticas y planes de acción en vías de ejecución y asesoran al respecto, amén de impartir formación. La estructura de estas entidades suele ser «tripartita-plus» de suerte que incluyen representantes de los principales grupos interesados. En el **Uruguay**, la Comisión tripartita de igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral está integrada por representantes de los trabajadores, empleadores, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer. Presta asistencia y divulga información sobre la legislación en materia de igualdad de oportunidades. Los órganos especializados del segundo tipo tienen atribuciones cuasijudiciales que les permiten examinar quejas por motivos de discriminación. Algunos de ellos, como la Comisión de derechos humanos e igualdad de oportunidades de **Australia**, tienen atribuciones tanto en materia de promoción como de control. Ciertos órganos cuya actuación se insta por impulso de quejas abordan la discriminación en una gran variedad de ámbitos (por ejemplo, la educación, el empleo o la vivienda), mientras que otros sólo tratan la discriminación en el empleo (por ejemplo, en **Australia**, **Brasil** e Irlanda del Norte). Muchos órganos se centran en la protección de un colectivo en concreto, como las mujeres o las minorías étnicas, mientras que otros se ocupan más de un grupo social o bien de múltiples motivos de discriminación (por ejemplo, en los **Estados Unidos, Hong Kong (China)** y **Trinidad y Tabago**). En fechas recientes se tomó la iniciativa de constituir comisiones nacionales de derechos humanos, normalmente encargadas de tramitar los casos de discriminación en el empleo (en **Ghana, Pakistán** y **Sudáfrica**). La ventaja de los órganos que se ocupan únicamente de la discriminación contra un colectivo específico, como puedan ser las mujeres o las minorías, estriba en que pueden llegar a especializarse en todas las vertientes de un mismo motivo de discriminación. En cambio, los órganos que se ocupan además de otros motivos de discriminación están más capacitados para tratar aspectos diversos y múltiples formas de discriminación.

Ayuda a las víctimas de la discriminación

193. Los órganos de ejecución especializados pueden ayudar a las víctimas de discriminación mediante la tramitación y resolución de sus quejas de un modo oficioso y económico. Los procedimientos de queja resultan más accesibles que los tribunales para el ciudadano de a pie y se adaptan al carácter

delicado de los casos complejos de discriminación. En algunos países como los **Estados Unidos**, **Ghana** y **Hong Kong (China)**, los organismos también están facultados para instar procedimientos de queja e investigaciones, con lo cual no dependen de la presentación individual de quejas.

194. Para mejorar la eficacia de estos mecanismos es necesario paliar las limitaciones de su autoridad o su competencia; la carencia de fondos y de una plantilla adecuada, y la dificultad de acceso para aquellos que más los necesitan. También es preciso, sobre todo, promover la voluntad política dedicada al efectivo apoyo de las medidas de ejecución. Algunos medios de aumentar el grado de accesibilidad podrían ser la creación de oficinas regionales y locales, o de «instituciones móviles», o bien la simplificación de los procedimientos. Si bien cabe considerar que la constitución de órganos especializados de recepción de quejas denota un progreso, la multiplicidad de estos órganos, la duplicación de sus funciones y la falta de coordinación entre ellos pueden dificultar el efectivo cumplimiento de la ley. El **Canadá** figura entre los países que han instaurado un dispositivo para hacer frente a la discriminación por diversos motivos en el empleo y en otras esferas.

La Oficina del Defensor del Pueblo

195. La Oficina del defensor del personal y las instituciones afines desempeñan funciones principales: 1) investigar sobre la mala administración y 2) prever reparación cuando se concluya que ha habido injusticia. Tienen por misión formular recomendaciones, valoraciones y críticas, además de presentar un informe anual al poder legislativo. En algunos países se han creado oficinas del defensor del pueblo para tratar las cuestiones de igualdad. En **Hungría**, los defensores del pueblo están facultados para investigar sobre los casos e incoar acciones ante los tribunales, además de poder intervenir como codemandantes en los recursos de inconstitucionalidad entablados por particulares.

Acción judicial

196. En el ámbito judicial pueden presentarse quejas oficiales por discriminación en el empleo tanto ante los tribunales laborales como ante los civiles, y en toda la escala jerárquica, es decir, desde los juzgados municipales hasta el Tribunal Supremo. Probar en un procedimiento judicial que ha habido discriminación resulta difícil, aunque no se requiera demostrar la intencionalidad del imputado. En la mayoría de los casos que versan sobre decisiones de contratación, despido, remuneración y promoción, es el empleador quien dispone de la información pertinente. En los casos de acoso sexual no suele haber testigos. Así, a fin de ayudar a los demandantes y propiciar la celebración de juicios justos, cada vez son más los países que trasladan al empleador la carga de la prueba en la refutación de los alegatos una vez que el demandante ha manifestado los primeros indicios de discriminación. Un ámbito que presenta especial dificultad para los tribunales es la aplicación efectiva de las leyes sobre igualdad de remuneración. En el **Reino Unido**, para ayudar a los tribunales laborales a afrontar este problema, los casos de igualdad de remuneración se confían a expertos en valoración de los puestos de trabajo quienes proporcionan a los miembros del tribunal informes técnicos de carácter consultivo.

Salvar las diferencias: la acción positiva

Medidas de acción positiva para colectivos específicos

197. La expresión «acción positiva» hace referencia a «un conjunto coherente de medidas temporales, encaminadas con carácter específico a remediar la situación de los miembros del colectivo a que van destinadas en uno o varios aspectos de su vida social para alcanzar una igualdad efectiva» [48]. En

[48] *Prevención de la discriminación. El concepto y la práctica de la acción afirmativa*. Informe final presentado por el Sr. Bossuyt, Relator Especial, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/2002/21, 17 de junio de 2002, pág. 4.

algunos países, como los **Estados Unidos**, donde se originó esta expresión en los años sesenta, estas medidas se denominan «acción positiva». En el **Canadá** se las llama medidas de «igualdad en el empleo», donde el término igualdad no sólo significa «tratar a las personas del mismo modo, sino que exige adoptar medidas especiales y armonizar las diferencias». En toda Europa se utiliza la expresión «acción positiva», y en otros países se denominan «medidas temporales especiales». En la ley sobre igualdad en el empleo de 1998 de **Sudáfrica** se definen las medidas de acción positiva como «medidas concebidas para que las personas adecuadamente cualificadas de los grupos (desfavorecidos) dispongan de las mismas oportunidades de empleo y estén equitativamente representadas en todos los niveles y categorías profesionales en la fuerza de trabajo de un empleador determinado» (artículo 15).

198. Sin perjuicio de la terminología utilizada, estas medidas de política tienen por objeto acelerar el ritmo al que los miembros de los grupos infrarrepresentados consiguen acceso al empleo, la enseñanza, la formación, la promoción, etcétera. Estas medidas pueden consistir en ofrecer cierta ventaja a los miembros de los grupos beneficiarios cuando exista un margen mínimo de diferencia entre estos últimos y otros aspirantes a un puesto, o en otorgarles una preferencia clara. Para ilustrar este tipo de medidas valga citar los planes de igualdad en el empleo en los que se señalan objetivos y plazos para incrementar el grado de representación de los grupos beneficiarios y se indican las medidas pertinentes para su aplicación. Los sistemas de contingentes por los que se asigna un porcentaje de puestos determinados a los miembros de los grupos beneficiarios son también medidas de acción positiva.

Indole temporal de las medidas de acción positiva

199. *Una característica de las medidas de acción positiva es su carácter temporal,* que implica una valoración periódica y objetiva de los programas de acción positiva con objeto de determinar su eficacia, redefinir cíclicamente su alcance y contenido, y determinar cuándo procede darlos por concluidos. Ahora bien, en algunos países estas medidas deben interrumpirse o pierden eficacia a causa de recortes en el gasto público, crisis o reestructuraciones económicas. En otros, como la **India**, han adquirido un carácter permanente o semipermanente.

200. Con el fin de evitar reacciones no deseadas y la estigmatización de los grupos beneficiarios de estas medidas, importa obtener el consentimiento previo de estos últimos y evacuar consultas con todos los afectados e interesados. Entre ellos figuran los grupos dominantes en el plano económico, así como los beneficiarios potenciales, el Estado, en diversos planos, y las organizaciones de empleadores y de trabajadores. Los efectos potenciales y reales que surte la aplicación de estas medidas en terceras partes deberían anticiparse y controlarse. Son dignas de mención las Consultas sobre igualdad en el empleo de este tipo llevadas a cabo en Regina y Saskatoon **(Canadá)** en 2001 para examinar las funciones y responsabilidades de los diferentes actores gubernamentales y no gubernamentales en la consecución de la igualdad en el empleo y los medios de valorar los logros conseguidos [49]. Las medidas de acción positiva deben definirse con flexibilidad y en armonía con los cambios de ideas y creencias de la población, así como atendiendo a las circunstancias culturales nacionales, a la realidad sociopolítica y a las posibilidades económicas [50].

[49] Saskatchewan Human rights Commission: *Annual Report 2000-2001: Promoting dignity and equality for all*, capítulo sobre «Employment equity», disponible en http://www.gov.sk.cs/ shrc/ annreport2001/default

[50] J. Hodges-Aeberhard y C. Raskin (directores de la publicación): *Affirmative action in the employment of ethnic minorities and persons with disabilities* (Ginebra, OIT, 1997).

Recuadro 2.1

Acción positiva en la India
La compleja tarea de negociar el cambio en un Estado democrático

Remediar el atraso social es en la India el objetivo de la acción positiva, una actuación basada en el mandato constitucional de afrontar el problema de la desigualdad social que sufren innumerables castas y tribus. La estratificación social basada en las castas no se limita a la sociedad hindú (alrededor del 80 por ciento de la población), sino que también influye en otras comunidades religiosas, como la musulmana, la cristiana y la sikh. La designación oficial correspondiente a quienes tienen derecho a disfrutar de la acción positiva es *Backward Classes* (Clases Atrasadas). Estas se subdividen en dos grupos: i) *Scheduled Castes* (Castas Programadas, los antiguos «intocables» que representan ahora alrededor del 15 por ciento de la población) y *Scheduled Tribes* (Tribus Programadas, que estaban al margen del sistema de castas, viven en los bosques y las zonas montañosas, y representan un 8 por ciento de la población), por una parte, y ii) *Other Backward Castes* (Otras Castas Atrasadas, un conjunto de castas agrícolas y artesanas no censadas, pero que según las estimaciones, podrían representar entre el 25 y el 50 por ciento de la población). En esta clasificación están incluidas todas las comunidades religiosas.

La acción positiva, más conocida en la India como *Reservation Policy* (Política de Reserva), consiste en reservar puestos en los órganos políticos salidos de las urnas, en los empleos del Estado y en las instituciones de enseñanza para las castas y las tribus programadas. La cuestión que genera una viva polémica es la reserva de puestos de trabajo. Desde 1951 el Gobierno central (federal) reserva el 22 por ciento de sus puestos de trabajo a aspirantes de las castas programadas (15 por ciento) y de las tribus programadas (7 por ciento). En fechas recientes, las comunidades a las que no se aplica la Política de Reserva toman cada vez peor esta exclusión. Hay incluso quien considera que, esta política de reserva redunda en detrimento de la eficacia (mérito). Una solución de repuesto eficaz, por la que muchos expertos abogan, consistiría en ampliar el acceso a la enseñanza y mejorar su calidad a fin de lograr una nivelación social a largo plazo. Pero las instancias gubernamentales, especialmente en los estados, carecen del compromiso político necesario para ampliar las oportunidades educativas a nivel escolar, a pesar de los beneficios manifiestos que esta estrategia ha demostrado en términos de nivelación social en el estado de Kerala.

Fuente: A. Beteille: «The conflict of norms and values in contemporary Indian society» en P.L. Berger (director de la publicación): *The Limits of Social Cohesion* (Boulder, Colo., Westview Press, 1998), págs. 265-292

201. El número y el tipo de grupos beneficiarios de estas medidas tiende a variar con el tiempo y según los países. En el **Canadá**, por ejemplo, un compromiso inicial de acción positiva en favor de las mujeres se complementó más tarde con un interés por la «igualdad en el empleo» para cuatro grupos distintos: las mujeres, los pueblos indígenas, los discapacitados y las «minorías visibles» [51]. En la **India** (véase el recuadro 2.1), la lista de grupos destinatarios de medidas de reserva se actualiza de forma periódica. En los **Estados Unidos**, la creciente diversidad demográfica condujo en fechas recientes a incluir a los trabajadores inmigrantes en los grupos de beneficiarios de las medidas de acción positiva [52].

[51] El término «minorías visibles» se utiliza para describir a las personas de orígenes inmigrantes. Véase: C.L. Bacchi, *The Politics of Affirmative Action: Women, equality & category politics* (Londres, SAGE Publications, 1996).

[52] D.R. Hanis y R. Farley: «Demographic, economic and social trends», en J.S. Jackson (director de la publicación): *New directions: African Americans in a diversifying Nation* (Washington DC, National Policy Association 2000).

202. Determinar quiénes tienen derecho a disfrutar de estas medidas es fundamental, pues tiene una incidencia clara en las decisiones presupuestarias, por ejemplo; ahora bien, no siempre es tarea fácil. En el **Brasil**, el acalorado debate sobre los grupos que debían beneficiarse de la introducción de medidas de acción positiva para combatir la discriminación racial se relacionó en parte con el carácter «difuso» del concepto de color.

Quiénes deberían ser los beneficiarios

¿Ha dado la «acción positiva» los resultados esperados?

203. En una serie de casos, la acción afirmativa o positiva ha subsanado las desigualdades del mercado de trabajo entre los grupos dominantes y aquéllos a quienes iba dirigida[53] y ha elevado la productividad y el rendimiento de las acciones de las empresas. En Irlanda del Norte, por ejemplo, donde se aplican medidas semejantes desde 1988, ha disminuido la segregación en el empleo, así como la infrarrepresentación de la comunidad católica en general y de las comunidades católica y protestante en zonas específicas[54]. En **Sudáfrica**, el número de hogares negros con ingresos iguales o superiores a la media de los hogares blancos ha pasado en menos de 10 años de ser inferior a 1.000 a alcanzar los 1,2 millones[55]. La acción positiva parece generar asimismo algunos efectos positivos colaterales. Por ejemplo, los médicos pertenecientes a las minorías son más proclives que los pertenecientes a los grupos dominantes a tratar a pacientes con bajos ingresos o de las minorías.

204. La influencia de la acción afirmativa o positiva parece variar según los países e incluso dentro de ellos (véase el cuadro 8), y según los motivos que provoquen la discriminación y sus manifestaciones. En los **Estados Unidos**, los avances en igualdad de género han sido en general más importantes que en el caso de la igualdad racial[56]. Los países nórdicos han tenido más éxito que otros países de la OCDE en la reducción de las desigualdades de remuneración entre hombres y mujeres, pero han sido menos eficaces en lo que respecta a la segregación profesional. De las pruebas empíricas se deduce que la influencia de la acción afirmativa en los logros de los trabajadores pertenecientes al grupo objetivo depende de la forma en que se lleve a cabo. En los **Estados Unidos**, por ejemplo, los «empleadores que toman una acción afirmativa» disponen de métodos de criba más eficaces que les permiten descubrir características no observables en los contratados potenciales[57]. También cuentan con técnicas de formación y evaluación mejor orientadas que les permiten elevar las cualificaciones inferiores de los trabajadores de las minorías.

205. Un estudio reciente sobre **Australia** y el **Reino Unido** demostró que las medidas de igualdad de oportunidades no tienen efectos negativos en la productividad en ninguno de los dos países, ni siquiera en los grupos de empresas en los que dichas medidas son en principio casi obligatorias[58]. En las grandes empresas en particular, los efectos en la productividad eran generalmente positivos y estadísticamente significativos en ambos países. Ello no

Sin merma de la productividad

[53] J. Hodges-Aeberhard y C. Raskin (directores de la publicación): *op. cit.*

[54] B. Hepple: *Work, empowerment and equality*, IISS, Ginebra, 2000, págs. 4-5.

[55] Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos: *Exclusión racial y económica. Consecuencias en materia normativa* (Versoix, 2001).

[56] W.A. Darity Jr. y P.L. Mason: «Evidence on discrimination in employment: codes of color, codes of gender» en *The Journal of Economic Perspectives*, vol. 12, núm. 2, 1998, págs. 63-90.

[57] H. Holzer y D. Nuemark: «Assessing affirmative action» *op. cit.* Los autores afirman que, sobre la base de una investigación detenida, los empleadores que adoptan medidas de acción positiva pueden descubrir otras características no observables de los trabajadores de las minorías que compensan su nivel más bajo de instrucción.

[58] Cabe esperar efectos un tanto negativos en la productividad de las empresas para las cuales estas medidas son obligatorias, ya que, aunque las consideren costosas, no podrán abandonarlas, mientras que otras empresas pueden tener incentivos para introducir medidas «cosméticas».

Cuadro 6. Lucha contra la discriminación racial: medidas de acción positiva en una muestra de países

País	Grupos étnicos	Porcentaje población total		Acción positiva	Resultado	Comentarios
Malasia	Bumiputras Chinos Indios	62 30 8	Los bumiputras poseían el poder político.Los chinos tenían el poder económico. Los ingresos medios de los chinos son 2,29 veces superiores a los de los malayos y los de los indios 1,77 veces superiores a los de los malayos. En 1970 había, entre los estudiantes en enseñanza superior, un 49,7% de malayos, un 42,7% de chinos y un 5,1% de indios. Incidencia de la pobreza: 49% en 1970.	Nueva Política Económica (1970) destinada a reducir y eventualmente a eliminar la identificación de la raza como factor económico. Otro de sus objetivos era erradicar la pobreza independientemente de la raza. Tipo de medidas: cuotas, objetivos y acción positiva en favor de los bumiputras en los siguientes ámbitos: – enseñanza – propiedad de la tierra – empleo en el sector público – propiedad de sociedades comerciales.	Las diferencias en términos de ingresos medios se han reducido pero no han desaparecido. En 1995 los ingresos medios de los chinos eran 1,81 veces superiores a los de los malayos y los de los indios 1,35 veces superiores a los de los malayos. Entre 1970 y 1995 el porcentaje de bumiputras entre: – los profesionales ascendió del 8% al 54% – los estudiantes universitarios ascendió del 43% al 54% – los propietarios de sociedades comerciales ascendió de 1,5% a 20,6% en 1995. Incidencia de la pobreza: 7,5% en 1999.	El rápido crecimiento económico (6,7% entre 1970 y 1990) fue una ayuda para la política de redistribución étnica del Estado. La segmentación del mercado de trabajo persiste y los bumiputras están gravemente infrarrepresentados en las categorías profesional y técnica, así como en los sectores privados de la industria manufacturera y los servicios. La discriminación étnica afecta fundamentalmente a la comunidad empresarial y a la clase media, y las tensiones subsisten.
Brasil	Blancos Afro-Brasileños Mestizos Otros Las categorías raciales son difusas: Progresión racial del blanco al negro	54 5 40 1	Grandes desigualdades en términos de ingresos, profesiones, instrucción, tasas de mortalidad y posiciones políticas. Coinciden con la progresión racial. En 1996 los ingresos de las familias negras representaban un 43% de los de las familias blancas, y sus años de escolarización eran un 63% de los de las familias blancas	La lucha contra la desventaja social se realizó a través de medidas para aliviar la pobreza. Medidas educativas para ayudar a los negros y a los necesitados a entrar en la universidad, con establecimiento de objetivos de porcentaje de negros en la enseñanza y en los puestos de gobierno. En 2002 se introdujo un sistema de cuotas en el funcionariado.	En los años 90 las desigualdades demostraron ser difíciles de modificar. Incluso después de intervenir en la enseñanza y las regiones, los trabajadores blancos siguen teniendo unos ingresos superiores en un 20 por ciento a los de los trabajadores negros. Las mujeres ganan el 60% de los salarios de los hombres. Demasiado pronto para evaluar la influencia de las nuevas medidas.	Lo «difuso» de las categorías raciales dificulta la determinación de grupos objetivo. La gran dispersión en términos de ingresos dificulta la reducción de las diferencias entre los grupos.

País	Grupos étnicos	Porcentaje población total		Acción positiva	Resultado	Comentarios
Sudáfrica (post-apartheid)	Africanos Blancos De color Asiáticos	75 14 92	Los africanos constituyen la mayoría política pero sufren grandes desigualdades horizontales adversas. En 1990; el salario mensual medio de los trabajadores negros representaba el 29% de los trabajadores blancos. El gasto público en enseñanza por cada estudiante blanco era 14 veces superior al gasto por cada estudiante negro.	Las nuevas medidas tratan de reducir las diferencias entre negros y blancos en los ámbitos de la educación y del empleo. Ley de igualdad en el empleo (1998) política de acción positiva en favor de los africanos, los asiáticos y los de color por medio del trato preferencial y de objetivos numéricos. La ley de calificaciones y desarrollo (1998) exige a los empleadores la aplicación de medidas de formación para las personas pertenecientes a grupos desfavorecidos.	Las diferencias raciales están disminuyendo pero siguen siendo descomunales. Indices de desempleo en 2001: Blancos: 6% Africanos: 36% De color: 22% Indios: 18% El porcentaje de negros en puestos de dirección del sector público se elevó al 35% en 1998. El porcentaje de empresas negras en la capitalización del mercado de valores alcanzó el 6% en 2000.	El programa de liberalización económica impone restricciones al gasto público y limita las medidas de redistribución. El desempleo entre los negros ha aumentado. Todavía existen prácticas de segregación racial en el empleo que favorecen a los blancos por medio de dispositivos oficiosos de criba. Existen importantes diferencias entre los géneros.
Estados Unidos	Blancos Negros Indios americanos Otros (entre ellos, los hispanos latinos)	82 13 1 4 (12)	Diferencias en 1970: – los ingresos medios de los hogares negros representaban un 60% de los de los hogares blancos – en la esperanza de vida entre blancos y negros era de 8 años para los hombres y de 7,3 años para las mujeres – graduados universitarios: 10,3% de hombres blancos, 3% de hombres negros 6% de mujeres blancas, 3% de mujeres negras. Población por debajo del umbral de pobreza en 1980: Blancos: 10% Negros: 33% Hispanos: 26%	Acción positiva en los ámbitos del empleo, la enseñanza y la vivienda con objeto de incrementar las oportunidades para los trabajadores negros. Obligación de los contratistas federales de tomar medidas de acción positiva en favor de los grupos minoritarios y vulnerables.	Los programas tuvieron una influencia positiva, aunque no muy importante. Los avances fueron relativamente mayores en relación con algunas profesiones manuales y administrativas. Pero persiste discriminación de muchos tipos y las desigualdades entre diversos grupos siguen siendo importantes. El desempleo de los negros dobla al de los blancos. La tasa de la mortalidad infantil es dos veces superior. Población por debajo del umbral de pobreza en 2000: Blancos: 10% Negros: 24% Asiáticos: 11% Hispanos 23%	Con la ley de derechos civiles de 1964 se iniciaron ciertas medidas de acción positiva. En los años ochenta dejó de aplicarse. Fue reafirmada con la ley de derechos civiles de 1991, por la que se consolidaron las vigentes leyes de derechos civiles y se dispusieron indemnizaciones por daños y perjuicios en caso de discriminación deliberada en el empleo. La dispersión de ingresos ha aumentado en el decenio de 1990.

Fuentes: Estados Unidos: *Statistical Abstract of the US, 2001 (121.ª ed.);* Brasil: IBGE, IPEA; Malasia: *Planes Malayos/Unidad de Planificación Económica y Lee Hock Guan,* «Ethnic Relations in Peninsular Malaysia: the Cultural and Economic Dimensions» en *Social and Cultural Issues núm. 1 (2000),* Institute of South East Asian Studies, Singapur; Sudáfrica: *Statistics South Africa;* También F. Stewart : *Horizontal Inequalities: a neglected dimension of development*, documento de trabajo de QEH núm. 81, Oxford University, febrero de 2002.

sólo demuestra que es factible disponer de una legislación firme que obligue a las empresas a adoptar medidas de acción positiva, sino también que hacer cumplir cabalmente tal legislación y alentar a las empresas a comprometerse a ello puede ser una estrategia viable.

206. En general, la disminución de las desigualdades en el empleo o la ocupación entre grupos «dominantes» y grupos «objetivo» no ha ido acompañada de una disminución proporcional de las desigualdades dentro de los propios grupos beneficiarios. Con el fin de garantizar resultados más equitativos, algunos analistas sugieren que se tengan en cuenta la pertenencia a un determinado grupo, la situación socioeconómica u otras características a la hora de determinar quién ha de tener derecho a beneficiar de las medidas de acción positiva[59].

207. La necesidad y la legitimidad de las medidas de acción positiva son objeto de controversia. Sus detractores aducen que estas medidas constituyen una forma de discriminación *positiva* o *invertida*. Según ellos, estas medidas generan un trato de favor injusto hacia los miembros de ciertos grupos sobre la base de características, como la raza o la religión, que deberían considerarse inocuas a la luz de la igualdad. En cambio, sus defensores argumentan que las medidas de acción positiva no se utilizan de forma arbitraria, sino con el fin de reparar una situación de grave desventaja debida a una discriminación social [presente o] pasada[60]. No cabe duda de que las decisiones en relación con el alcance y el tipo de las medidas de acción positiva, la combinación de incentivos y disuasivos, y las modalidades de aplicación, entre ellas los procedimientos de «eliminación progresiva», han de ser atentamente examinadas y acordadas de modo participativo. Las medidas de acción positiva son necesarias para nivelar puntos de partida desiguales, especialmente cuando las desigualdades socioeconómicas entre grupos son profundas y se derivan de una historia de opresión y de exclusión social de uno de los grupos por el otro.

La importancia de recopilar los datos correctos

Ampliar los conocimientos sobre la discriminación en el trabajo

208. Una condición fundamental para luchar de modo efectivo contra la discriminación en el trabajo consiste en conocer su amplitud y su naturaleza. La recopilación de datos es necesaria para ampliar los conocimientos al respecto, para orientar las decisiones en materia de política, para asistir en la concepción, aplicación, control y evaluación de las intervenciones y para establecer objetivos y referencias con el fin de evaluar los avances hacia la igualdad. Determinar la magnitud de la discriminación en el trabajo es una ardua tarea debido tanto a las limitaciones conceptuales como a los errores en la recopilación de los datos pertinentes. Algunas mediciones de la desigualdad suelen utilizarse como indicadores supletorios de la existencia de discriminación. Se ha avanzado significativamente con respecto a la evaluación de las desigualdades entre los géneros, pero queda mucho por hacer tanto en este ámbito como en el de otros motivos de discriminación.

Consideraciones técnicas y financieras

209. El formato o la estructura de los datos ya disponibles (por ejemplo, los censos, las encuestas de los hogares y de las empresas) pueden no proporcio-

[59] Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: *Prevención de la discriminación y protección a los pueblos indígenas y a las minorías. El concepto y la práctica de la acción afirmativa*. Informe sobre la marcha de los trabajos presentado por el Relator Especial, Sr. Bossuyt, de conformidad con la resolución 1998/5 de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos. E/CN.4/Sub.2/2001/15. 26 de junio de 2001.

[60] J. Faundez: *Affirmative action. International Perspectives* (Ginebra, OIT, 1994), págs. 4-5.

nar información que permita establecer un vínculo directo con la discriminación. Se necesita información complementaria o indicadores supletorios selectivos. Se ha puesto empeño en elaborar un método para producir estadísticas sobre trabajo[61] y preparar presupuestos[62], respecto a la discriminación por razón de sexo, pero no se ha realizado la misma labor teórica y metodológica respecto de otras manifestaciones de la discriminación.

210. La recopilación y el procesamiento de datos es un ejercicio oneroso. A la hora de considerar los costes, es necesario tener en cuenta las concesiones necesarias para tratar de satisfacer las necesidades de exhaustividad y representatividad.

Orientaciones políticas e ideológicas

211. Algunos Estados son reticentes a recopilar estadísticas específicas, como por ejemplo las correspondientes a la raza, ya sea porque temen que ello vaya en detrimento de la cohesión social o porque los gobiernos se verían expuestos a presiones políticas[63]. Por otra parte, las minorías raciales pueden inquietarse por el posible uso incorrecto de las estadísticas étnicas o raciales en su propio perjuicio y porque la recopilación de estadísticas sobre orígenes raciales o étnicos puede reforzar los estereotipos raciales negativos[64]. A pesar de estas dificultades, muchos países han intentado elaborar proyecciones de étnia/lugar de nacimiento o nacionalidad[65]. Sin embargo, surgen problemas acerca del momento y el modo en que se recopilan los datos, así como sobre la forma de utilizarlos.

Preocupación por el derecho a la privacidad

212. La utilización que se hará de los datos recopilados constituye una preocupación importante. Muchas actividades realizadas de forma rutinaria en el contexto del empleo implican el procesamiento de datos personales de los trabajadores, y en ocasiones de información muy delicada, en relación, por ejemplo, con su estado de salud (VIH/SIDA, discapacidades, etcétera). El Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre protección de los datos personales de los trabajadores de 1997 ofrece recomendaciones y directrices. En el último decenio se han multiplicado las normas para atender tanto a los derechos de los particulares como a los intereses comerciales.

---

[61] Véase, por ejemplo: A. Mata Greenwood: «Incorporación de las cuestiones de género a las estadísticas laborales», *Revista Internacional del Trabajo* (Ginebra, OIT, vol. 118, núm. 3, 1999), págs. 305-320.

[62] Véase D. Budlender y G. Hewitt: *Gender budgets make more cents: Country studies and good practice* (Londres, Secretaría de la Commonwealth, 2002). En la Quinta reunión de Ministros de la Commonwealth encargados de los asuntos relativos a la mujer, los ministros acordaron que el proceso nacional macropresupuestario era un punto adecuado de entrada para incorporar la perspectiva de género en las políticas macroeconómicas. La Iniciativa Presupuestos para el Género (BIG, Budget Initiative for Gender), coordinada por la Secretaría de la Commonwealth, se ha desarrollado en Barbados, Fiji, y Saint Kitts y Nevis, y el proceso ha avanzado más en Sudáfrica y Sri Lanka. Véase http://www.thecommonwealth.org/gender/index1.htm.

[63] P. Simon: «La statistique des origines: L'ethnicité et la «race» dans les recensements aux Etats-Unis, Canada et Grande-Bretagne», *Sociétés Contemporaines*, (París, IRESCO), núm. 26, 1997, págs. 11-44.

[64] A. Knizsán (director de la publicación): Ethnic monitoring and data protection: The European context (Budapest, CEU Press Ltd., 2001). Este libro se centra en la población romaní de ocho países europeos.

[65] M. Storkey: «A review of literature on ethnic group projections», en *Population projections by ethnic groups: a feasability study* (Londres, HMSO, 2002).

Desarrollo de un instrumento de medición

213. Las personas discriminadas en el trabajo sufren de un déficit de derechos económicos y sociales. Los países y las organizaciones no gubernamentales necesitan parámetros de medición sencillos para determinar, si no la magnitud exacta de dicho déficit, al menos la dirección del movimiento y la velocidad a la que se produce. Ya se dispone de algunos indicadores laborales con los que se pueden medir dimensiones importantes de la igualdad. Por ejemplo, los datos sobre segregación profesional y sobre remuneración, combinados, constituyen una medida eficaz de la igualdad. Sin embargo, las estadísticas profesionales no son universales, y para calcular la segregación se necesita algo más que datos aproximados. Es asimismo manifiesto que para medir la desigualdad habrá que prestar atención a más de una dimensión y se necesitará un índice compuesto. Uno de los componentes tendrá que ser, sin duda, la cota de participación en trabajo forzoso, como primer paso hacia la igualdad. Un segundo componente podría ser el empleo por sectores, para lo cual se dispone de datos prácticamente en todo el mundo. Los datos sobre situación en el empleo y los datos profesionales podrían conformar el tercer y el cuarto componentes, cuando se disponga de ellos. Los datos sobre sueldos o ingresos deberían constituir el último componente. Esto es sólo un ejemplo de las posibles vías de trabajo metodológico para medir la discriminación y la igualdad. En la Oficina se está elaborando un marco integrado de *indicadores de trabajo decente*[66]; algunos de los cuales reflejan directa o indirectamente la discriminación y miden ciertas dimensiones de la igualdad.

La enseñanza y la formación profesional contribuyen a la integración

Medidas políticas deliberadas

214. Las medidas políticas deliberadas destinadas a garantizar la igualdad de acceso y de oportunidades para la adquisición y el mantenimiento de conocimientos y capacidades son cruciales para remediar las desigualdades entre los grupos sociales en el mercado de trabajo. Actúan como un potente dispositivo para superar el trabajo improductivo, volátil, mal remunerado y de baja condición al que se suelen ver abocados los grupos discriminados[67]. Desde la perspectiva de la sociedad, las ventajas que aportan unos ciudadanos más productivos y más responsables pueden superar los beneficios privados.

Un progreso significativo

215. En todo el mundo se han realizado grandes avances en cuanto a los resultados escolares y las predicciones parecen alentadoras, aunque subsisten todavía importantes diferencias regionales[68]. Casi el 80 por ciento de la población mundial mayor de 15 años ha superado el analfabetismo. Las mujeres constituyen todavía los dos tercios de los adultos analfabetos del mundo, pero están logrando un acceso creciente a la enseñanza en todas las regiones del mundo, y a un ritmo superior al de los hombres. En muchos países se han reducido las diferencias entre géneros en la escolarización primaria y secundaria y ha habido un aumento significativo del número de mujeres matricula-

[66] R. Anker, I. Chernyshev, P. Egger, F. Merhan, J. Ritter: *Measuring decent work with statistical indicators*, policy integration paper num. 1 (Ginebra, OIT, 2002).

[67] Conclusiones sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos expuestas en la «Resolución sobre la formación y el desarrollo de los recursos humanos» adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000, disponibles en http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/ilc/ilc88/resolutions.htm#III.

[68] Véase la base de datos del Instituto de Estadística de la UNESCO sobre los índices de alfabetización por regiones y sexos, disponibles en: http//www.unesco.org. Estas cifras se publicaron para señalar el Día Internacional de la Alfabetización, 8 de septiembre de 2000.

das en enseñanza superior en relación con el de los hombres. Las mejoras en cuanto a la educación de las niñas, sobre todo en la enseñanza primaria, son el resultado de la mayor atención prestada en la política gubernamental al acceso a la enseñanza primaria universal frente a la enseñanza superior y al desarrollo de capacidades. No obstante, un interés exclusivo en mejorar el acceso de las niñas a la enseñanza primaria podría poner en peligro las futuras oportunidades de empleo y de obtención de ingresos de las mujeres, especialmente en los países en los cuales la mano de obra femenina barata y de baja calificación puede dejar de constituir una ventaja comparativa en la economía mundial.

216. Si bien la obtención de un nivel de enseñanza superior suele relacionarse con la obtención de ingresos mayores, no siempre contribuye a reducir las disparidades en el mercado de trabajo. En los países en que las mujeres han podido alcanzar un grado de enseñanza más elevado, la mayor educación no se ha reflejado como hubiera cabido esperar en los ingresos de los hombres. En algunos países, como **Nueva Zelandia**, **Países Bajos** y **Reino Unido**, las diferencias de ingresos se han reducido considerablemente, mientras que en otros, como **Italia** y **Suecia**, han tendido a ser especialmente elevadas en el sector terciario[69]. Del mismo modo, otros colectivos víctimas de discriminación no han derivado de la educación los beneficios proporcionales esperados.

217. Por ejemplo, en el **Brasil**, la combinación de presupuestos escuetos y de una nueva población escolar, anteriormente excluida del sistema y, por consiguiente, más necesitada de atención, explica el descenso de los beneficios extraídos de la enseñanza a partir del decenio de 1970[70]. Otro factor que parece explicar los resultados desiguales de la enseñanza es el grado de desigualdad o de igualdad que prevalece en la sociedad.

Ampliar y mejorar las oportunidades de empleo y de obtención de ingresos

218. Al dotar a los colectivos discriminados de cualificaciones necesarias para permitirles mejorar su productividad y sus ingresos, la formación profesional puede contribuir en gran medida a ampliar y mejorar las oportunidades de empleo y de obtención de ingresos de dichos grupos[71]. Para que ello ocurra, sin embargo, las políticas e instituciones de formación profesional deben detectar y superar las barreras que los miembros de ciertos grupos pueden encontrarse en diferentes etapas del proceso de formación. En los países menos adelantados, donde las instituciones públicas de formación son mucho más importantes que las entidades privadas, la importancia de una política de formación integradora es incluso más evidente. Sin embargo, en el pasado la formación benefició sobre todo a los grupos mejor situados y los preparó para el empleo en la economía formal. En los programas de desarrollo de capacidades y en la práctica se producen diferentes formas de discriminación directa o indirecta. En la orientación profesional se encuentran con frecuencia estereotipos sexistas y algunos programas de formación empeoran incluso la segregación profesional por sexos. En lo que respecta a la formación profesional, las mujeres jóvenes son más proclives a integrarse en sistemas escolares,

[69] A. Rands Barros: «Is the quality of education improving in Brazil? Some empirical tests from a market based perspective», en R.T. McCutcheon y F.L.M. Taylor Parkins (directores de la publicaciónes): *Work 2001, First conference on employment creation in development*, Actas de la conferencia, 2-5 de abril de 2001, Universidad de Witwatersrand, Johannesburgo, Sudáfrica.

[70] OCDE: *Education Policy Análisis: Education and Skills 2001* (París, 2001), pág. 80. También se ha revelado una característica similar en América Latina, véase OIT: *Panorama Laboral 2002* (Lima, 2002).

[71] P. Bennell: *Learning to change: Skills development among the economically vulnerable and socially excluded in developing countries*, Employment and Training Papers núm. 43 (Ginebra, OIT, 1999).

mientras que un porcentaje mayor de hombres jóvenes lo hace en sistemas de aprendizaje en las empresas o en sistemas mixtos de formación. Dado que la formación profesional es la principal vía de entrada al empleo cualificado, las oportunidades de empleo de las mujeres jóvenes son más limitadas que las de sus homólogos masculinos.

219. En **Tailandia**, antes de la crisis económica de 1997 las capacidades que las mujeres tendían a adquirir en las instituciones públicas y privadas de enseñanza respondían a estereotipos sexistas y reforzaban la segregación por sexo, ya que se trataba de cursos de cuidado de personas y de servicios de base (por ejemplo, cuidado de niños y ancianos, masaje tradicional tailandés, asistencia administrativa y servicios de limpieza en hoteles). Las consecuencias de la crisis económica de 1997 han empujado a las mujeres hacia nuevas esferas profesionales (como por ejemplo cocina comercial, informática y electrónica), en las cuales la participación de los hombres y las mujeres es más igualitaria [72].

220. Las reformas de la formación y la enseñanza profesionales del decenio de 1990, como las emprendidas en América Latina, por ejemplo, tendieron a centrarse en la necesidad de promover la formación en las empresas tanto de la economía informal como de la formal, a fomentar una mayor participación del sector privado, a incrementar la recuperación de costes y a depender menos de las dotaciones públicas. Pero la privatización de este tipo de formación ha demostrado exigir más de lo que se pensó en un principio. Las necesidades de formación de las empresas pequeñas y las microempresas, que absorben un gran número de miembros de los grupos discriminados, han resultado difíciles de identificar. La demanda de formación entre los operadores y los trabajadores de las microempresas sigue siendo limitada debido a que no pueden afrontar su coste ni articular sus necesidades de forma eficaz. Se han desarrollado métodos alternativos en que se combinan el «desarrollo participativo de capacidades» con un interés en las aptitudes y conocimientos adaptados a los organismos y a la realidad locales, y con servicios que ayudan a superar la desventaja y la discriminación en otras esferas distintas del trabajo (véase el recuadro 2.2) [73].

Promover unos resultados más equitativos en el mercado de trabajo

221. Mediante un programa completo de igualdad de oportunidades, la política en materia de enseñanza y formación puede promover unos resultados más equitativos en el mercado de trabajo. La tendencia a la formación continua representa un rechazo a una sociedad estructurada sobre la base de la edad, en la cual la enseñanza y la formación constituyen experiencias vividas de una sola vez al principio de la vida, y un dispositivo eficaz para prevenir la discriminación contra los trabajadores de más edad.

222. Si bien la dotación de cada trabajador es importante, la demanda de un trabajador depende de un entorno económico más amplio. Cuando hay mucha demanda de mano de obra, será más fácil para las personas desfavorecidas encontrar un trabajo, pero cuando los puestos de trabajo escasean, cobran fuerza factores diferentes de las cualificaciones, como puedan ser las preferencias y los contactos personales de los empleadores. Por consiguiente, las medidas en relación con la enseñanza y la formación del lado de la oferta son importantes, pero han de ser secundadas por otras medidas más activas en pro de la igualdad dentro del mercado de trabajo.

[72] B. Suriyasarn, B.P. Resurrection: *Action Research: Gender dimension of Skills Development in Vocational Training in Thailand* (Bangkok, OIT y Ministerio de Trabajo y de Bienestar Social, 2002).

[73] P. Bennell: *op. cit.*

Recuadro 2.2

Fortalecer la formación profesional y técnica de las mujeres de bajos ingresos en América Latina (FORMUJER)

Sobre la base de los logros conseguidos con un programa de fomento de la participación de las mujeres en cursos de formación profesional y técnica llevado a cabo a principios de los años noventa[1], el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional (CINTERFOR), con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo, inició en 1998 un programa para fortalecer la formación profesional y técnica de las mujeres de bajos ingresos (FORMUJER) en la Argentina, Bolivia y Costa Rica. El objetivo del programa, que actúa simultáneamente según una lógica de incorporación de la perspectiva de género en las estrategias sobre el sistema de formación profesional y adoptando al mismo tiempo medidas específicas centradas en las mujeres que se encuentran en condiciones desfavorables, es que las mujeres puedan:

— Adquirir competencias diferentes de las tradicionales (diversificación de competencias).

— Abrirse nuevas posibilidades de empleo (creación de nuevas competencias).

— Revalorizar las antiguas competencias históricamente femeninas con el fin de promover la innovación y crear en el mercado nuevas oportunidades de empleo.

Entre los materiales y metodologías que FORMUJER está desarrollando se han realizado módulos de formación sobre empleabilidad y ciudadanía. Están concebidos para servir de «caja de herramientas» para el sistema latinoamericano de formación profesional con el fin de reforzar y mejorar su relevancia y equidad en términos de género.

Se parte de la idea de que la educación de los ciudadanos, tanto hombres como mujeres, converge hoy en día con la formación de hombres y mujeres trabajadores. Los particulares deben actuar en tres dimensiones de la vida: la relación consigo mismos, la relación con otros (vida familiar y participación en la escena social más amplia) y la relación con su medio ambiente. En consecuencia, el desarrollo de la empleabilidad de las personas y su educación son procesos complementarios. Ello muestra cómo ir más allá del lugar de trabajo para promover la igualdad de género y, al mismo tiempo, utilizar el lugar de trabajo como punto de partida para promover la igualdad en otras esferas de la sociedad.

[1] CINTEFOR: Formación para el trabajo decente (Montevideo, OIT, 2001), pág. 36.

Fuentes: http://www.ilo.org/public/english/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/index.htm y http://www.ilo.org/public/region/ampro/cinterfor/temas/gender/doc/modul.htm.

El papel de los servicios de empleo

El papel de los servicios de empleo

223. Una función que han de desempeñar los servicios de empleo es hacer corresponder la oferta y la demanda en el mercado de trabajo. Su papel de intermediarios puede llevarlos tanto a perpetrar prácticas discriminatorias en el mercado de trabajo como a promover la igualdad de oportunidades en el acceso al empleo y a mejorar la transparencia en dicho mercado.

224. En un mundo en el que poderosas fuerzas demográficas están obrando para crear una fuerza de trabajo que envejece en los países desarrollados, mientras que el crecimiento continuo de la población en la mayoría de los países en desarrollo está ocasionando problemas de desempleo juvenil, los servicios de empleo seguirán teniendo un importante papel que desempeñar ayudando a las personas desfavorecidas en el mercado de trabajo.

Hablar en equilibrio

225. Las actuales corrientes de privatización han puesto fin al monopolio de los servicios públicos de empleo. Tanto los organismos públicos como las agencias privadas de empleo necesitan encontrar un equilibrio de cooperación, complementariedad y competencia para promover la igualdad de oportunidades de acceso al empleo en el desempeño de sus funciones, como la búsqueda de empleo para personas discapacitadas, la provisión de información sobre el mercado de trabajo, la gestión de los programas de ajuste laboral y la administración de los subsidios de desempleo [74].

226. El Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181) y la Recomendación núm. 188 que lo complementa establecen el principio de la no discriminación en el trato que las agencias de empleo privadas den a los trabajadores, o en la formulación o publicación de puestos vacantes o de otras ofertas de empleo. Estos instrumentos alientan a las agencias de empleo privadas a promover la igualdad en el empleo a través de programas de acción positiva [75].

227. Un ejemplo del papel positivo que los servicios de empleo pueden desempeñar en la promoción de la igualdad de oportunidades es el conjunto de políticas y medidas facilitadoras adoptado por el Gobierno Municipal de Shanghai **(China)** sobre los servicios de empleo. En él se incluye la extensión de oportunidades de formación a los empleadores y los trabajadores de la economía informal, entre ellas el proyecto «4050». Este proyecto está orientado a las trabajadoras de más de 40 años y a los trabajadores de más de 50 que han sido despedidos y encuentran dificultades para volver a la vida activa debido a la actitud social frente a la edad [76].

Compaginar trabajo y familia

228. En los 10 últimos años la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado notablemente en casi todas las regiones del mundo, aunque en diferente grado. En los países de la OCDE, según cifras de 2000, el índice de participación laboral femenina más alto se registró en los países nórdicos, y el más bajo en **Italia, México** y **Turquía** (véase el cuadro 1 del anexo III).

Suposiciones profundamente ancladas

229. Al mismo tiempo, el porcentaje de familias más pequeñas y monoparentales ha aumentado en casi todos los países de la OCDE. En su mayoría el genitor a cargo es una mujer, por lo que el índice de empleo de las mujeres ha aumentado radicalmente. El porcentaje de hogares dirigidos por mujeres también ha aumentado en muchos países en desarrollo. A pesar de la redistribución de la responsabilidad financiera dentro de la familia, la carga de las tareas domésticas y de cuidado de las personas continúa reposando en gran medida sobre los hombros femeninos [77], lo cual pone de manifiesto la resistencia de unas suposiciones profundamente ancladas sobre el trabajo, la familia, la sociedad y los roles de los géneros en estas esferas [78]. Durante largo tiempo, las tareas relacionadas con el "cuidado de las personas" eran consideradas un asunto privado que debía resolverse en la privacidad del hogar.

[74] P. Thuy; E. Hansen; D. Price: *The Public employment service in a changing labour market* (OIT, Ginebra, 2001), págs. xv-xxi.

[75] Artículo 5 del Convenio núm. 181 y párrafos 9 y 10 de la Recomendación núm. 188.

[76] J. Howell: *Good Practice Study in Shanghai on Employment Services for the Informal Economy* (OIT, Ginebra, 2002), págs. v, 14 y 15.

[77] C. Sirianni y C. Negrey: «Working time as gendered time» en *Feminist Economics* (Londres: Routledge Taylor and Francis Group), vol. 6, núm. 1, marzo de 2000, págs. 59-76.

[78] R.C. Barnett: «A new work-life model for the twenty-first century» en American Academy of Political and Social Science, vol. 562, marzo de 1999, págs. 143-158.

Recuadro 2.3

Notas más destacadas de un estudio e influencia que éste puede tener en los costes y beneficios de los servicios de guardería en Zurich (Suiza)

En 2000, El Departamento Social del Ayuntamiento de Zurich emprendió un estudio sobre los costes y los beneficios de los servicios de guardería con el fin de reparar el fuerte desequilibrio entre la oferta de dichos servicios y la cantidad de población a la que van destinados en esta ciudad (y en otros lugares de Suiza).

Principales conclusiones

Socialización de los niños: Cada vez hay más niños que crecen como hijos únicos. Los centros de guardería permiten la interacción y el aprendizaje sociales que facilitan la transición a la escuela.

Pérdida del capital humano de los padres: El nivel de instrucción de las mujeres es en la actualidad tan elevado como el de los hombres. La retirada de las mujeres del mercado de trabajo supone el desaprovechamiento de la inversión en su instrucción, así como remuneración y pensiones más bajas durante su vida laboral y después de la misma.

Ventajas para los contribuyentes y para la reducción de la pobreza: Disponer de servicios de guardería asequibles y de buena calidad contribuye a reducir el número de hogares que vive en la pobreza, ya que permite a los padres permanecer en el mercado de trabajo, y beneficia así a los contribuyentes en forma de ahorros en materia de ayuda social.

Trabajadores calificados para las empresas: La imposibilidad de retener en plantilla a los padres jóvenes calificados entraña considerables costes para las empresas en términos de pérdida de experiencia, gastos de contratación y de formación, etcétera.

Principales resultados/repercusiones

Aumento de la subvención pública para los servicios de guardería: En 2002, la contribución anual los servicios de guardería se elevó de 19 a 25 millones de francos suizos en Zurich. El Gobierno federal asignó un total aproximado de 200 millones de francos suizos en cuatro años a la creación de nuevos centros de guardería en todo el país.

Fuente: K. Muller y T.Bauer: *Kindertagesstätten zahlen sichaus*, Edition Sozialpolitik, Nr. 5a, Sozialdepartement der Stadt Zürich (La importancia de las guarderías; Publicación sobre políticas sociales, núm 5a, Departamento de Asuntos sociales del Cantón de Zurich) (Zurcí, 2001) accesible en: http://www.stadt-zuerich.ch/kap10/kindertagesstaetten/

Más recientemente, la cuestión de cómo equilibrar trabajo y familia ha adquirido un reconocimiento como tema adecuado para la intervención del Estado. Existe un consenso cada vez mayor acerca de la necesidad de una división más equilibrada de la responsabilidad entre el Estado, las empresas, las comunidades, las familias y los individuos.

¿Por qué es importante lograr un equilibrio adecuado entre trabajo y familia?

230. En la coyuntura actual en que caen en picado los índices de fecundidad, aumenta la esperanza de vida y se multiplican las políticas restrictivas de inmigración en muchos países europeos, es fundamental mantener a las madres dentro de la fuerza de trabajo para compensar la escasez de trabajadores y para el pago de las contribuciones necesarias para financiar las prestaciones sociales de las personas de más edad y de los enfermos (véase el recuadro 2.3).

Políticas que propician la compaginación del trabajo con la familia

231. Las políticas que propician la compaginación del trabajo con la familia ayudan asimismo a mantener las calificaciones de las trabajadoras evitando que tengan que dejar de trabajar durante los años de cría de los hijos. Ello se traduce en una mayor productividad de las mujeres, debido a las inversiones en experiencia y formación específicas de cada empresa[79]. Esto a su vez mejora sus perspectivas de carrera, su empleabilidad y sus índices de ingresos a largo plazo.

Medidas tributarias

232. Las decisiones de las parejas de entrar, permanecer o salir del mercado de trabajo dependen en gran medida de las políticas fiscales. El régimen tributario puede ser conjunto o individual. En el primero, el miembro de la pareja con ingresos más bajos está sometido a tipos impositivos marginales más elevados según un sistema impositivo progresivo. Por el contrario, un régimen impositivo individual proporciona a dicho miembro de la pareja el incentivo de mejorar sus ingresos con la continuidad del empleo. En los treinta últimos años, la mayoría de los países de la OCDE ha pasado de regímenes impositivos conjuntos a regímenes individuales[80]. En otros casos se prefiere aplicar a los trabajadores medidas exoneratorias por medio de deducciones de los costes asociados al cuidado de los hijos o de otros miembros dependientes de la familia.

Reducir la jornada laboral

233. Una manera de ayudar a los padres a compaginar trabajo y familia consiste en permitirles trabajar menos horas de las que constituyen la semana a tiempo completo, o modificar sus horarios de trabajo de acuerdo con sus responsabilidades parentales. Una de las modalidades más comunes de flexibilidad horaria laboral en la mayoría de los países de la OCDE es el trabajo a tiempo parcial (véase el gráfico 3 en el capítulo 1, parte III).

234. El trabajo a tiempo parcial permite a las madres que trabajan conciliar las tareas domésticas con el trabajo remunerado, al tiempo que ofrece a los empleadores la posibilidad de ajustarse con más flexibilidad a las fluctuaciones del mercado. Como ya se destacó en el capítulo 1 parte II, el trabajo a tiempo parcial también presenta inconvenientes. En general, las condiciones de trabajo son para los trabajadores que eligen esta modalidad de empleo bastante peores que las de sus homólogos empleados a tiempo completo[81] y las dificultades para pasar luego del trabajo a tiempo parcial al trabajo a tiempo completo son importantes.

Servicios de guardería y de cuidado de otros miembros dependientes de la familia

235. Los servicios de guardería, que ayudan a los padres que trabajan, particularmente las mujeres, a conciliar sus responsabilidades parentales y familiares con un empleo remunerado, constituyen otro factor esencial para la consecución de la igualdad de género y la equidad social. Los sistemas de guardería varían en función de su forma, los actores implicados en él y la dis-

[79] Y. van der Meulen Rodgers: *Protecting women and promoting equalityin the labour market: theory and evidence*, *op. cit.*

[80] OCDE, *Employment Outlook 2001*, *op. cit.*

[81] OCDE, *Employment Outlook* (París, 1998).

tribución de los costes financieros que generan. Las diferencias están vinculadas a las creencias y actitudes culturales generales hacia la familia[82].

236. En los **Estados Unidos** y el **Reino Unido**, el cuidado de los hijos se considera una responsabilidad individual. Ello plantea problemas de equidad social, ya que las familias monoparentales y de bajos ingresos suelen tener más dificultades en poder beneficiarse de servicios de guardería de gran calidad. En la Europa continental, donde se da más cancha a la intervención estatal, las formas de cuidado de los hijos siguen basándose fundamentalmente en las familias, salvo algunas excepciones. En la **Argentina, Brasil** y **Chile**, los empleadores, según el número de trabajadores con que cuenta la plantilla, están obligados a sufragar todos los gastos de guardería, aunque en la práctica pocos lo hacen. También resulta indispensable la prestación de servicios adecuados para el cuidado de los familiares a cargo distintos de los hijos. Así, por ejemplo, en los países en desarrollo, donde la pandemia del VIH/SIDA alcanza proporciones dramáticas, la ausencia de estructuras de atención adecuadas ha obligado a muchos padres a delegar la prestación de estos cuidados en sus hijos, normalmente las niñas, lo cual representa unos costes en términos de pérdida de escolarización y reducción de los ingresos futuros.

Protección de la maternidad y permiso parental

237. La protección de la maternidad presupone la protección de la salud de las madres, que volverán al trabajo sólo cuando su estado físico se lo permita, y la concesión del tiempo necesario para que den a luz. Es éste un requisito para la plena participación de las mujeres en la fuerza de trabajo y, por consiguiente, un pilar de las políticas de igualdad de oportunidades para las mujeres en el trabajo. En América Latina, las prestaciones de maternidad son obligatorias y están cubiertas por el sistema de seguridad social o por el sistema tributario general. Sin embargo, no siempre se aplican, lo cual parece guardar también relación con la ignorancia de las mujeres acerca de su derecho al permiso de maternidad.

238. La licencia de maternidad se retribuye en todos los países europeos, aunque el importe que las mujeres perciben durante dicho permiso y la duración del mismo difiere enormemente dentro de la región. En los **Estados Unidos** la baja por maternidad no se remunera y la posibilidad de obtenerla depende de la antigüedad de la titular en el empleo así como de las horas de trabajo y las dimensiones de la empresa. Algunas de ellas conceden, sin embargo, un período de permiso — ya sea remunerado o no — a sus trabajadoras, normalmente a las más cualificadas y productivas, lo cual pone de manifiesto el valor otorgado a la mayor antigüedad en la empresa y a la experiencia laboral en general[83]. En Africa del Norte y Oriente Medio, las generosas prestaciones de protección de la maternidad concedidas por el sector público y la fama de «respetabilidad» de que goza este tipo de empleos explican el atractivo que éstos han tenido siempre para las mujeres. La preocupación de los empleadores del sector privado por los costes que entraña la protección de la maternidad merece considerarse como factor contribuyente al bajo porcentaje de trabajadoras en este sector[84].

---

[82] J. Plantenga y J. Hansen: *Assessing Equal opportunities in the European Union*, en M. Louthfi (director de la publicación) *Women, gender and work* (Ginebra, OIT, 2000). Asimismo, J. Plantenga y J. Hansen: «Balance de la igualdad de oportunidades en la Unión Europea», *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118, págs. 393-424 (Ginebra, OIT, 1999).

[83] J. Waldfogel: «Family leave coverage», en *Monthly Labour Review* (Washington DC, Ministerio de Trabajo de los Estados Unidos), vol. 122, núm. 10, 1999, págs. 13-21.

[84] CAWTAR, PNUD y AGFUND: *Globalization and Gender: economic participation of Arab women*, CAWTAR, 2002.

239. El permiso parental consiste en períodos prolongados de ausencia del trabajo y pueden tomarlo tanto la madre como el padre. No entraña la pérdida del empleo ni de derechos conexos alguno y sólo pueden recurrir a él los trabajadores con niños de corta edad[85]. El recurso al permiso parental depende del ámbito de la cobertura, del período de tiempo disponible a que puede extenderse y de que sea o no remunerado. En los **Estados Unidos**, donde el permiso parental no se retribuye, un 63,9 por ciento de los trabajadores con responsabilidades familiares y con necesidad de tomar tiempo no lo hicieron al no poder permitírselo económicamente. En muchos países europeos el permiso de paternidad es remunerado, fundamentalmente con cargo a fondos públicos. No obstante, el porcentaje de padres que aprovechan esta medida es todavía muy bajo. El miedo a la discriminación en términos de futuros ingresos y perspectivas de ascenso, así como el temor a ser ridiculizados por los colegas explican en parte esta situación.

Disposiciones laborales de ayuda a la vida familiar promovidas por las empresas

240. Los lugares de trabajo adaptados a la vida familiar suelen ser más «populares» en las grandes empresas, con gran densidad de capital, que en las pequeñas y medianas empresas, cuya productividad es baja, o se percibe como tal. Se incluyen aquí los sectores de la venta al por menor y otros servicios en los cuales la productividad es difícil de medir. Incluso en empresas con disposiciones conciliadoras de trabajo y familia, no todos los trabajadores tienen igual acceso a las mismas. El nivel de cualificación, la antigüedad o la inversión en formación son determinantes para disfrutarlas[86]. Según las pocas pruebas de que se dispone, la incidencia de las prácticas conciliadoras de trabajo y familia entre las empresas de mayores o menores dimensiones es muy similar y ninguna de ellas las considera una prioridad[87]. Las medidas y prestaciones favorecedoras de la vida familiar tienden a aplicarse de manera menos sistemática en las pequeñas empresas que en las de mayor tamaño. Con todo, los problemas de compatibilidad entre trabajo y familia parecen ser menores en las primeras, por cuanto media menor distancia social entre los trabajadores y el dueño de la empresa y existen más presiones por parte de los colegas de trabajo[88].

241. Compaginar el trabajo con una vida familiar o personal satisfactoria es un desafío acuciante que plantea la vida moderna. Existe el riesgo de que las políticas conciliadoras de trabajo y familia, al estar tan frecuentemente dirigidas explícita o implícitamente a las mujeres, terminen por reforzar la imagen de estas últimas como «asalariados de segunda fila» y por incrementar la doble carga de las mujeres trabajadoras. Es importante identificar qué disposiciones conciliatorias de trabajo y familia son más proclives a superar la discriminación contra las mujeres y a lograr la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres.

---

[85] P. Bollé: «Parental leave» en M.F. Louthfi (director de la publicación). *Women, gender and work*, *op. cit.*, págs. 347-367. Asimismo, P. Bollé: «La licencia para el cuidado de los hijos», en «Perspectivas». *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 116, págs. 119-139 (Ginebra, OIT, 1997).

[86] M.C. Gray y J. Tudball: «*Family-friendly work practices: Difference within and between workplaces*», Australian Institute of Family Studies Research Report núm. 7 (Melbourne, 2002).

[87] Sh.M. MacDermid, L.C. Litchfield y M. Pitt-Catsouphes: «Organizational size and work-familiy issues» en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, vol. 562, marzo de 1999, págs. 111-126.

[88] V. Perotin, A. Robinson y J. Loundes: *Equal opportunities practices and performance in small and medium-sized enterprises: Preliminary findings* (Ginebra, OIT, 2002).

Parte III. La OIT y los interlocutores sociales en acción

1. La OIT: una larga historia de lucha contra la discriminación en el trabajo

242. La actuación de la OIT para eliminar la discriminación y promover la igualdad en el mundo laboral es sumamente variada, lo cual se traduce en una valiosa experiencia. En la panorámica que se ofrece a continuación se proporcionan ejemplos de las muchas actividades de la OIT en este ámbito, con el fin de mostrar la gama de enfoques y medios de acción desarrollados por la Organización a lo largo de los años. El trabajo en este ámbito se ha repartido entre varios departamentos técnicos y unidades. En el presente capítulo no se hace referencia a las iniciativas específicas de las oficinas de actividades para los trabajadores y para los empleadores, que se tratarán más adelante en el capítulo 2 de la parte III, que se centra en las organizaciones de empleadores y trabajadores y a las empresas.

La acción de la OIT hunde sus raíces en las normas internacionales del trabajo

Toda una gama de normas internacionales del trabajo

243. El principio de la eliminación de la discriminación en el empleo y la vida profesional es un rasgo distintivo de las actividades normativas de la OIT e impregna gran parte de sus actividades de cooperación técnica. Las normas de la OIT propugnan este fin de diferentes modos. Algunos convenios y recomendaciones, como los Convenios fundamentales núms. 100 y 111, apuntan con carácter específico a propiciar la igualdad y a eliminar la discriminación, mientras que otros, como el Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122) y el Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), abordan esta cuestión mediante disposiciones específicas. Otros instrumentos persiguen en cambio este fin centrándose en distintas categorías de trabajadores, como el Convenio sobre las organizaciones de trabajadores rurales, 1975 (núm. 141). Esta pluralidad de normas internacionales de trabajo confirma que ningún instrumento normativo permite, por sí solo, afrontar de lleno la discriminación en el empleo y la vida profesional y, por consiguiente, se requiere una combinación de políticas diversas.

244. Uno de los pilares de la acción de la OIT en este ámbito es la asistencia para la elaboración y la aplicación de una legislación laboral que prohíba la discriminación y promueva la igualdad a escala nacional. El sistema de control de la OIT continúa desempeñando un papel importante como

garante de que las leyes, las políticas y las prácticas nacionales se ajusten a los principios, los derechos y las responsabilidades especificados en los convenios ratificados. Los servicios de asesoramiento y cooperación técnica de la Oficina sirven para impulsar la ratificación u obedecen a las necesidades expresadas en los comentarios de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR).

Pautas para la producción de legislaciones laborales

245. La elaboración de manuales y otros instrumentos para garantizar que las leyes laborales se redacten de conformidad con el principio de la no discriminación es parte integrante de este empeño, ejemplo de lo cual es *Labour Legislation Guidelines* (Directrices sobre legislación del trabajo)[1]. Estas directrices ofrecen métodos prácticos para promover los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluida la eliminación de la discriminación, por medio de legislación laboral. Reconociendo su importancia fundamental para la aplicación de las leyes laborales, la OIT lleva a cabo actividades de formación sobre las normas internacionales del trabajo para funcionarios gubernamentales y encargados de la elaboración de leyes, sindicatos y organizaciones de empleadores, además de jueces y educadores jurídicos.

La OIT y la discriminación racial: posibilitar el cambio institucional

La OIT en Sudáfrica y Namibia del postapartheid: consolidación de una política de acción positiva

246. Mediado el decenio de los noventa, tras la caída del régimen de apartheid en **Namibia** y en **Sudáfrica**, los gobiernos de estos países pidieron asistencia técnica a la OIT para revisar los marcos jurídicos y eliminar así la discriminación en el empleo. Se solicitó, entre otras cosas, asesoramiento normativo y la provisión de ejemplos comparativos de leyes laborales, así como la ayuda de expertos en redacción sobre el tema de la eliminación de la discriminación por razón de raza, sexo y discapacidad.

247. En **Sudáfrica**, la ley de relaciones laborales de 1995 prohibía, dentro del capítulo dedicado al despido improcedente, el despido de cualquier trabajador por motivos arbitrarios, entre los que figuran los motivos de raza, género, sexo, origen étnico o social, color, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, conciencia, creencias, opinión política, cultura, idioma, estado civil o responsabilidad familiar, y la lista no es exhaustiva[2]. A continuación se aprobó un código de recomendaciones prácticas sobre el tratamiento de casos de acoso sexual[3]. La promulgación de la ley de igualdad en el empleo en 1998 fue la culminación de un proceso participativo muy amplio apoyado por la OIT. Por esta ley se prohíbe la discriminación injusta basada en una gran variedad de motivos[4], y se exige a empleadores específicos la aplicación de medidas de acción positiva en favor de la población negra, las mujeres y las personas con discapacidades, así como la presentación de informes sobre las medidas adoptadas. Asimismo se establece una comisión «tripartita-plus» para la igualdad en el empleo, encargada de proceder a investigaciones y de prestar asesoramiento al servicio del

[1] Accesible en Internet: http://www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/llg/main.htm.

[2] Ley sudafricana sobre relaciones laborales, 1995, artículo 187, 1), *f)*.

[3] Sudáfrica, *General Notice* 1367, de 17 de julio de 1998.

[4] La lista, no exhaustiva, incluye los motivos de raza, sexo, embarazo, estado civil, responsabilidad familiar, origen étnico o social, color, orientación sexual, edad, discapacidad, religión, seropositividad para VIH/SIDA, conciencia, creencias, opinión política, cultural, idioma y nacimiento (ley sudafricana sobre la igualdad en el empleo, núm. 55 de 1998, artículo 6).

Ministro del Trabajo. También está facultada para conceder distinciones por los logros de los empleadores que promuevan la aplicación de la ley.

248. En **Namibia**, la OIT prestó asistencia para la elaboración de la ley sobre acción positiva (en el empleo) adoptada a finales de 1998[5] y participó en actividades de sensibilización destinadas a los interlocutores sociales y a otros interesados (población negra, así como colectivos de mujeres y de gente con discapacidades). Se llevaron a cabo muchas actividades de formación sobre la igualdad en el empleo y la acción positiva. La asistencia de la OIT contribuyó asimismo a la inclusión de cuestiones relativas al mundo del trabajo en el Plan de Acción Nacional sobre Cuestiones de Género de Namibia (1998-2003) del Gabinete del Presidente. La política y los métodos jurídicos aplicados por Namibia para luchar contra la discriminación racial, sexual y de otro tipo constituyen modelos para otros países de la subregión[6]. Posteriormente se prestó asesoramiento técnico sobre igualdad en la legislación laboral a **Botswana** y **Malawi**, y actualmente a **Zambia** en el contexto de la revisión general de las leyes laborales.

Brasil: campañas por la igualdad y el respeto de la diversidad

249. Durante la 82.ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, de junio de 1995, el **Brasil** señaló la existencia de discriminación en el mercado laboral y pidió la asistencia de la OIT para la aplicación plena del Convenio núm. 111. En septiembre de 1995 dio comienzo un proyecto de cooperación técnica destinado a crear conciencia y a difundir información sobre dicho Convenio con el apoyo de la OIT.

250. Se crearon dos instituciones: el Grupo de Trabajo Multidisciplinario (GTM), constituido por representantes de todos los departamentos técnicos del Ministerio de Trabajo, y el Grupo de Trabajo tripartito para la eliminación de la discriminación en el empleo y en la vida profesional (GTEDEO). Se organizaron seminarios y actividades de formación por todo el Brasil, y se elaboró toda una documentación informativa. Se inició una campaña que abarcaba todas las formas de discriminación contempladas en el Convenio núm. 111, con especial énfasis en las cuestiones de género y de raza.

251. Como resultado del proyecto, el Ministerio de Trabajo y de Empleo institucionalizó el programa Brasil, Género y Raza – Unidos por la igualdad de oportunidades, y se crearon centros de prevención de la discriminación en el empleo y la vida profesional a nivel estatal dentro de los departamentos regionales de trabajo y empleo. Estos centros se encargan de la aplicación de la política de igualdad de oportunidades del Gobierno a escala estatal, y tratan la discriminación fundada en el sexo y otras formas de discriminación. Realizan además actividades de promoción y reciben y examinan quejas de discriminación, que en su caso se dirigen a la Oficina del Fiscal del Trabajo, si la mediación proporcionada por los Departamentos Regionales de Trabajo y Empleo no logra resultados. El programa cuenta con el apoyo de la Secretaría Especial de los Derechos Humanos (SEDH – *Secretaria Especial dos Direitos Humanos*) del Ministerio de Justicia, encargada de la política antidiscriminación del Gobierno. La segunda fase del Plan de acción nacional para los derechos humanos, iniciada en 2002, mantiene un enfoque global de la discriminación y la diversidad, estableciendo metas específicas centradas en el empleo y las diferentes profesiones.

[5] Véase la base de datos NATLEX de la OIT: disponible en http://natlex.ilo.org/txt/e98nam01.htm.

[6] OIT: *Informe final de evaluación: Namibia: Affirmative Action in Employment*, documento NAM/96/M3/NOR, Ginebra, OIT, 2000.

Desde el interés por la mujer trabajadora hasta la integración de las cuestiones de género

Política de incorporación de las cuestiones de género

252. La actuación de la OIT para la eliminación de la discriminación basada en el sexo y la promoción de la igualdad de género representa la mayor parte de la labor de la Organización en su lucha contra la discriminación. Los esfuerzos para abordar de forma coherente y adecuada las cuestiones de género en todas las vertientes de la labor de la OIT se reforzaron en 1999 y 2000, con la adopción de la política de la Oficina sobre incorporación de las cuestiones de género, que consiste en dos componentes integrados y complementarios entre sí. Estos son: *a)* intervenciones bien orientadas, dirigidas ya sea a las mujeres, a los hombres o a ambos, para reducir las diferencias actuales en lo que respecta a la igualdad de género y salvar las consecuencias de la discriminación en el pasado, y *b)* la inclusión de una perspectiva de género en la concepción y la ejecución de todos los programas y proyectos[7]. A continuación se ofrecen algunos ejemplos de ambos tipos de medidas.

Reducción del déficit de derechos gracias a la promoción de los derechos de las mujeres trabajadoras

Formación, campañas de información y creación de capacidad

253. La falta de conocimiento de las normativas internacional y nacional sobre la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres se ha reconocido claramente como obstáculo a la aplicación efectiva de dichas normativas. La OIT ha paliado este déficit de derechos con intervenciones basadas en una combinación de formación, campañas de información y el desarrollo de capacidades humanas e institucionales.

254. El conjunto modular de programas de formación sobre los derechos de las trabajadoras *(Women Workers' Rights: Modular training package)* y la carpeta de información sobre «Las normas internacionales del trabajo y las trabajadoras», elaborados en 1994, son muy utilizados. Se han traducido a varios idiomas y adaptado a diferentes contextos nacionales[8]. el proyecto de cooperación técnica Formación y difusión de informaciones en materia de derechos laborales de las mujeres, se inició para fomentar la utilización y la adaptación de este conjunto modular en nueve países.

255. Ello se tradujo en una amplia gama de actividades. En **El Salvador** se realizó una guía para inspectores del trabajo, que incluye herramientas para verificar cuándo concurren formas directas e indirectas de discriminación. En **Egipto** se llevó a cabo una campaña en los medios de comunicación con visitas a las zonas industriales para mostrar las condiciones inhumanas en las cuales tenían que trabajar las mujeres. Como resultado, el Ministerio de Trabajo y de la Mano de Obra inició una campaña de inspección. En **Viet Nam**, el proyecto mejoró la recopilación de datos desglosados por sexo. En la **India** los esfuerzos se concentraron en campañas celebradas en el estado de Maharashtra, en el idioma local. Gracias a ello se pudo alcanzar a un gran número de mujeres que trabajan en el nivel básico de la comunidad, tanto en la economía formal como en la informal. En **Hungría** el proyecto logró que se incluyeran los derechos de las mujeres trabajadoras en los programas de los

[7] *Igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género en la Organización Internacional del Trabajo*, Anuncios del Director General, circular núm. 654 (diciembre de 1999), y *Plan de acción de la OIT sobre Igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género en la OIT*, documento GB.277/5/2 (marzo de 2000).

[8] Un ejemplo reciente es el *Women Workers' Rights and Gender Equality Training and Resource Kit* elaborado por la Oficina de la OIT en Bangkok en inglés y en tailandés. Forma parte del mismo un manual sobre los derechos de las mujeres trabajadoras y la igualdad de género *(Manual on Women Workers' Rights and Gender Equality: Easy Steps for Workers)*, que se confeccionó en 2001. El manual, con los gráficos y juegos que lo acompañan, está destinado a mujeres con poca o ninguna escolarización.

Recuadro 1.1

Lucha contra discriminación múltiple: la experiencia de Estonia

En Estonia está en marcha desde 1999 un Plan de acción nacional, que consta de dos fases, para lograr más empleos y mejores para las mujeres. Se han llevado a cabo amplias actividades de creación de capacidad y de sensibilización de las autoridades responsables acerca de las cuestiones de género.

Valga, una de las regiones más pobres de Estonia, fue seleccionada para una intervención experimental específica. Se determinó que el turismo rural y la producción agrícola alternativa eran los sectores con mayor potencial en la zona. Se formó a más de 400 mujeres, a quienes se proporcionaron estructuras y facilidades para crear empresas viables y hacerlas funcionar. Durante la primera fase del Plan de acción surgieron dos preocupaciones principales: la integración de los grupos étnicos de habla rusa en las actividades del proyecto y la discriminación por motivos de edad que sufrían las mujeres trabajadoras menos jóvenes. La segunda fase del programa tiene por objeto mejorar el acceso de las mujeres trabajadoras de más edad a las oportunidades de empleo por medio de grupos de presión, realizar una auditoría para la redefinición de los puestos en una gran empresa textil de Valga y lanzar una campaña de promoción. Esta experiencia pone de manifiesto la importancia de atajar, en cada una de las etapas del desarrollo del proyecto, las múltiples formas de discriminación que sufren las mujeres por motivos de sexo o a causa de otras características personales.

Fuente: OIT: *Estonia plan of action for more and better jobs for women: Phase II.* Proyecto de documento EST/98/MO1/FIN (Ginebra, 2000).

sindicatos, de las instituciones gubernamentales y de las ONG. Además, el proyecto contribuyó a la institucionalización de la igualdad de género, e incrementó así la autonomía y la posibilidad de mantener los esfuerzos nacionales en favor de la promoción de la igualdad de género. Así ocurrió en **El Salvador**, **Hungría**, **Malí** y **Suriname**[9].

256. Desde 1995, unos 500 representantes de gobiernos, de organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como representantes de ONG, abogados y jueces han participado en actividades de formación sobre los derechos de las mujeres trabajadoras organizados por el Centro Internacional de Formación de la OIT.

Más y mejores empleos para las mujeres

257. En 1996 se inició un programa internacional de cooperación técnica titulado Más y mejores empleos para la mujer, a modo de seguimiento de la OIT de la Plataforma de Acción de Beijing. Con el programa se presta asistencia a los gobiernos para la aplicación de planes nacionales de acción destinados a lograr más empleos y mejores para las mujeres en el contexto de iniciativas nacionales más amplias de igualdad de género. Algunos rasgos característicos de estos planes nacionales de acción son: i) un método participativo a la hora de determinar prioridades y estrategias; ii) la importancia concedida a los derechos, pues la labor de sensibilización, de capacitación jurídica básica y de generación de empleo refuerzan los principios y derechos fundamentales en el trabajo; iii) el énfasis en la reducción de la pobreza con la selección de grupos beneficiarios entre las comunidades más pobres; iv) un interés en la viabilidad y la racionalidad económicas, y v) mensajes positivos para todos, que ponen de manifiesto en la práctica que obtener más empleos y mejores para las mujeres beneficia no sólo a estas últimas, sino también a sus familias (véase el recuadro 1.1).

[9] **OIT: *Formación y difusión de informaciones en materia de derechos laborales de las mujeres*, Informe de evaluación: documento INT/94/M09/NET (Berlín, 1999).**

Un entorno favorable a las mujeres empresarias

Servicios de apoyo empresarial a las mujeres empresarias

258. Tanto en la economía formal como en la informal, muchas mujeres empresarias representan un gran número de empresas y contribuyen a las economías nacionales. Para desarrollarse y expandirse, necesitan servicios de apoyo empresarial. La unidad de desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer y las cuestiones de género en las empresas (WEDGE) del Programa Infocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas (SEED) proporciona servicios de apoyo a las mujeres empresarias y trabaja en favor de las mismas. Se está llevando a cabo una amplia investigación para determinar cuáles son las prácticas acertadas sobre programas de apoyo al empresariado femenino y para documentarlos sobre la base de una combinación de criterios de rendimiento y de su potencial. De esta forma, estas prácticas podrán reproducirse.

259. Los instrumentos de la OIT en apoyo de los servicios de desarrollo empresarial, como Inicie y mejore su negocio (SIYB)[10], se han adaptado para incorporar cuestiones relativas a la igualdad de género y garantizar que satisfacen las necesidades de las mujeres empresarias. En **Viet Nam**, el programa SIYB, asociado a OXFAM de Quebec se ha orientado a las mujeres empresarias de las zonas de provincia. En **Kazajstán** dicho programa ha informado de que el 85 por ciento de sus alumnos son mujeres. Aun reconociendo que se ha conseguido satisfacer las necesidades de las mujeres empresarias en dicho país, la OIT se dio cuenta de la necesidad de responder asimismo a las necesidades especiales de los hombres que habían sufrido las consecuencias de las reducciones de plantilla de las empresas estatales y se habían retirado de la actividad económica.

260. Los interlocutores sociales de **China**, la Confederación de Empresas de China /Asociación de Dirigentes de Empresa de China (CEC/CEDA), crearon, con la asistencia de la OIT, un centro de recursos en apoyo de asociaciones de mujeres empresarias. Para generar actitudes más positivas hacia las mujeres empresarias, se están elaborando vídeos que las muestran como modelos a imitar en **Etiopía**, **Sri Lanka**, **República Unida de Tanzanía** y **Zambia**.

Programas de promoción de la autonomía de las mujeres gracias a la microfinanciación

261. Los programas de microfinanciación pueden ser un valioso medio de promover la autonomía de las mujeres y de reducir la pobreza. Sin embargo, no puede asumirse que la adquisición de dicha autonomía sea un resultado automático de los programas de microfinanciación. Las intervenciones específicas deben ser parte integrante del proceso de planificación de los programas de microfinanciación[11]. Un ejemplo de enfoque global para promover la autonomía de las mujeres utilizando programas de microfinanciación es el programa de la OIT *Action to Assist Rural Women* (Asistencia a las Mujeres Rurales) en **Guinea**, **Níger**, **República Unida de Tanzanía** y **Zimbabwe** que comenzó

[10] El programa SIYB es un programa de formación para la gestión orientado al inicio y a la mejora de las pequeñas empresas como estrategia para crear más y mejor empleo en las economías en desarrollo y las economías en transición.

[11] L. Mayoux: *Micro-finance and the empowerment of women – A Review of the Key Issues*, documento de trabajo núm. 23 (Ginebra, OIT, 2000), págs. 5-6.

en 1989. El objetivo del proyecto es la creación de puestos de trabajo para mujeres rurales de bajos ingresos gracias a la organización y a la creación de liderazgo, así como a la provisión de créditos y de formación. La segunda fase del proyecto, que concluyó en 1999, demostró la eficacia de esta estrategia. La participación de las mujeres en los órganos locales de toma de decisiones, como los consejos de aldeas y distritos, aumentó y las mujeres eran más proclives a emprender actividades económicas a las que antes no estaban acostumbradas o que eran consideradas únicamente para hombres [12].

Romper el «techo de cristal»

262. El «techo de cristal», barrera que dificulta a las mujeres el avance hacia puestos de gestión y toma de decisiones, es un reflejo de la discriminación social y económica en virtud del género. Una reunión tripartita sobre el tema en los sectores de los servicios financieros y profesionales, celebrada en Ginebra en 1997, pidió a la OIT que intensificara los programas de educación centrados en el empleo, la contratación, la planificación de las carreras profesionales, el respeto de los derechos fundamentales de los trabajadores y la promoción de las mujeres a puestos de dirección [13]. La investigación que siguió atrajo en gran medida la atención de los medios de comunicación, así como de los mandantes [14].

Acoso sexual

263. Ya en 1985, la Conferencia Internacional del Trabajo reconoció que el acoso sexual en el lugar de trabajo es perjudicial para el bienestar y la productividad de los trabajadores, así como para sus perspectivas de empleo y de promoción. La Conferencia pidió la inclusión en las políticas nacionales en pro de la igualdad de género de medidas para luchar contra tal acoso e impedirlo. Para que sean eficaces, las políticas y procedimientos contra el acoso sexual deben incluir: una declaración política; un procedimiento de queja adaptado al acoso sexual que permita la confidencialidad; medidas disciplinarias progresivas; y una estrategia de formación y comunicación. La protección contra las represalias debe ser un elemento fundamental de cualquier procedimiento de queja [15]. Hasta la fecha, la actividad de la OIT en este ámbito se ha centrado fundamentalmente en seminarios de investigación, redacción de leyes, formación y sensibilización, especialmente en Asia y el Caribe. Es necesario seguir trabajando para ampliar la cobertura geográfica y para desarrollar actividades de cooperación técnica que proporcionen a los mandantes mejores instrumentos para luchar contra esta forma de discriminación.

El acoso sexual redunda en detrimento del bienestar y de la productividad

[12] OIT: *Action to Assist Rural Women: Lessons from Africa:* Case studies of four projects in Zimbabwe, Tanzania, Niger and Guinea (Ginebra, OIT, 1995), pág. iii, y OIT: *Action to Assist Rural Women*, Informe del Seminario de evaluación definitivo, 13-16 de diciembre de 1999 en Mefinga, República Unida de Tanzanía (Ginebra, OIT), págs. 48-50.

[13] OIT: *Nota sobre las labores* de la Reunión tripartita sobre el acceso de las mujeres a puestos de dirección, Ginebra, 15-19 de diciembre de 1997, documento GB.271/STM/4, pág. 39.

[14] L. Wirth: *Breaking through the glass ceiling: Women in management* (Ginebra, OIT, 2001).

[15] N. Haspels; Z.M. Kasim; C. Thomas; y D. McCann: *Action against sexual harassment at work in Asia and the Pacific* (Bangkok, OIT, 2001); A. Reinhart: *Sexual Harassment, addressing sexual harassment in the workplace. A management information booklet* (Ginebra, OIT, 1999).

Atajar las desigualdades de género en materia de remuneración

La igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor es un requisito indispensable para eliminar la discriminación

264. La idea de igual remuneración por un trabajo de igual valor es inherente al principio fundamental de la eliminación de la discriminación en el empleo y en la vida profesional y preocupa a la OIT desde su fundación. Tras la adopción del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), la OIT publicó, en 1960, una introducción a la evaluación de los puestos de trabajo, en reconocimiento del hecho de que esta técnica es un instrumento fundamental para comparar trabajos y sueldos. En 1986 fue revisada, y en 1993 se publicó un libro sobre métodos de remuneración equitativa en países industrializados [16]. Durante el período comprendido entre los años setenta y principios de los años noventa se llevaron a cabo actividades experimentales de cooperación técnica en este ámbito, tanto a escala nacional como en las grandes empresas públicas. Estas actividades se llevaron a cabo en el contexto general de la reforma nacional de política salarial, en reconocimiento del hecho de que era necesario abordar las cuestiones de igualdad de remuneración en un marco político más amplio.

265. La asistencia técnica de la OIT para garantizar la conformidad de la legislación y las prácticas nacionales con las disposiciones del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) ha aumentado [17]. Ultimamente ha habido ciertas actividades notables. En **Chipre** la OIT ha promovido la comprensión del principio por medio de campañas y de formación, así como de directrices para el desarrollo de legislación sobre igualdad de remuneración y equidad. Esta labor condujo al establecimiento de una comisión sobre igualdad de remuneración en las unidades de inspección del trabajo que cubre el empleo, y a la adopción de una ley sobre igualdad de remuneración. Durante muchos años, la OIT ha proporcionado asistencia al Gobierno de **Mauricio** para paliar las desigualdades de remuneración entre hombres y mujeres en una serie de sectores económicos. Más recientemente, sobre la base de una evaluación de la situación nacional en materia de igualdad de remuneración y equidad, la Oficina ha proporcionado orientación técnica y asistencia para la revisión de la normativa salarial, la preparación de una clasificación de empleos revisada y la preparación de una ley sobre igualdad de género. En fechas recientes se proporcionaron asistencia y orientación práctica para la aplicación del principio de igualdad de remuneración entre hombres y mujeres en **Barbados**, **Brasil**, **República Checa**, **Chipre**, **Dominica**, **Estonia**, **India**, **Tailandia** y **Zimbabwe**.

266. En **Malí**, tras un estudio y un seminario tripartito sobre las diferencias de remuneración según el género en los sectores formal y privado, se aprobó un plan de acción nacional en dos fases para promover la igualdad de remuneración entre hombres y mujeres. Dicho plan de acción apunta a ampliar la encuesta sobre la igualdad de remuneración a las economías rural e informal [18]. La experiencia de **Malí** confirma la importancia de los datos para iniciar cualquier acción con sentido, pero también que la escasez de datos no puede utilizarse como justificación para no actuar. La conciencia cada vez

[16] OIT: *Evaluación de tareas* (OIT, Ginebra, 1986) y F. Eyraud y colaboradores: *Equal pay protection in industrialized economies* (Ginebra, OIT, 1993).

[17] En los últimos años se han proporcionado servicios de asistencia técnica y asesoría a países como la República Checa, Chipre, Estonia, Hong Kong, China, India, Pakistán y Tailandia (documentos GB.277/LILS/6, pág. 2, GB.280/LILS/7, pág.2, y GB.283/LILS/8, pág.4).

[18] D. Meurs: *Egalité de Rémunération entre les hommes et les femmes dans le secteur moderne au Mali* (Ginebra, OIT, agosto de 2001), pág. 33.

mayor de los mandantes de la importancia de la igualdad de remuneración ha generado un consenso acerca de la necesidad de ampliar el alcance de las acciones para su promoción. La cooperación con los interlocutores sociales a nivel nacional e internacional es fundamental en este ámbito (véase el capítulo 2 de la parte III).

La trata de seres humanos

El trabajo infantil y la explotación de los trabajadores migrantes

267. La trata de seres humanos, fenómeno éste que afecta principalmente a mujeres y niños, constituye una preocupación cada vez mayor de la OIT. Desemboca en las peores formas de trabajo infantil y las peores expresiones de explotación de trabajadores migrantes, y constituye otra manifestación de la grave discriminación que las mujeres sufren todavía en muchos países. La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban puso de manifiesto que las personas vulnerables a la discriminación racial y de género suelen ser víctimas de trata.

268. A través de su Programa Internacional para la Erradicación del Trabajo Infantil (IPEC), la OIT ha enfocado el fenómeno desde el ángulo de la prevención, tratando de proporcionar trabajo decente a las mujeres de los países en que se origina el tráfico. En la subregión de Mekong la OIT está prestando su apoyo a un proyecto para luchar contra el tráfico de niños y mujeres capacitando a las familias, en particular a sus miembros femeninos, para que adquieran un mayor control de su vida[19]. Abordar el «lado de la demanda» de la ecuación del tráfico sigue siendo un desafío importante. Se necesitan más esfuerzos para constituir una base de conocimientos más sólida en este ámbito, además de un conjunto más amplio de experiencias de prevención del tráfico[20].

269. En el Asia meridional, la OIT presta su apoyo a un proyecto que está promoviendo un nuevo enfoque para la rehabilitación de jóvenes sobrevivientes del tráfico. Este enfoque consiste en ampliar la propia capacidad de las mujeres jóvenes de superar el trauma del tráfico. Además moviliza a las mujeres de las familias vulnerables de las zonas de origen del tráfico y promueve su autonomía como medio para prevenirlo[21].

Programa de Acción Especial para Combatir el Trabajo Forzoso

270. Tras la discusión del Informe Global de 2001 Alto al trabajo forzoso, se estableció un programa de acción especial para combatir el trabajo forzoso dentro del Programa InFocus para la Promoción de la Declaración. En este programa de acción se está desarrollando un método completo de prevención que sitúa la trata en el contexto económico más amplio de las presiones que se producen en los ámbitos del empleo y la migración, sin por ello olvidar las necesidades de las mujeres y los niños como víctimas principales de la trata. Ello es un complemento a la labor del IPEC, que se centra en el fenómeno de la trata para fines de trabajo infantil.

[19] Los países participantes en el proyecto son Camboya, China, República Democrática Popular Lao, Tailandia y Viet Nam.

[20] OIT: *The ILO-IPEC Greater Mekong Sub-Regional Project to Combat Trafficking in Children and Women: Project Mid-Term Evaluation Report* (OIT, 2002), págs. 5-6.

[21] El programa subregional de Asia Meridional de lucha contra el tráfico de niños para su explotación en el empleo (TICSA) cubrió Bangladesh, Nepal y Sri Lanka durante la fase 1 (2000-2002). En la fase 2 (2002-2005) se amplió la cobertura geográfica del proyecto para incluir también Indonesia, Pakistán y Tailandia. Para valorar la fase 1, véase J. Kane: *South Asia Sub-regional Programme to Combat Trafficking in Children for Exploitative Employment (TICSA): Evaluation of phase I* (Ginebra, OIT, 2002).

Trabajo decente para los trabajadores «invisibles»: los trabajadores a domicilio

271. El trabajo a domicilio no se reconoce como una forma específica de empleo en la mayoría de los países. Los trabajadores a domicilio son, por consiguiente, «invisibles» para las estadísticas nacionales. Estos trabajadores, en su gran mayoría mujeres de bajos ingresos y baja cualificación que necesitan conciliar las responsabilidades familiares y las tareas domésticas con actividades generadoras de ingresos, perciben salarios bajos e irregulares, no gozan de prestaciones de seguridad social y están muy poco organizados[22].

272. El programa de la OIT sobre trabajadores a domicilio en la economía global en Asia *(Home workers in the Global Economy in Asia)* está tratando de reducir estos déficit de trabajo decente. Como resultado de ello, en **Tailandia** se ha creado en el Ministerio de Protección y Bienestar Social la Oficina para los trabajadores a domicilio y se ha incluido en el octavo plan nacional de desarrollo socioeconómico (1997-2001) una política encaminada a promover y a proteger a los trabajadores a domicilio. En **Filipinas** (PATAMBA) se han creado redes nacionales para los trabajadores a domicilio, mientras en **Tailandia** se ha creado una red de trabajadores a domicilio denominada Chiangmai Homenet. Estas iniciativas experimentales piloto contribuyen a dar visibilidad a esta categoría de trabajadores. Sin embargo, se necesitan más datos e investigación para entender mejor la magnitud y las características del trabajo a domicilio y afrontar los problemas de las personas que ejercen esta modalidad laboral[23].

Incorporación de las cuestiones de género y verificación de la misma

273. El desarrollo de instrumentos destinados a fortalecer la capacidad de la OIT y de sus mandantes para abordar adecuadamente las dimensiones de género de las políticas sociales y de empleo, es un importante componente de los esfuerzos de la OIT para promover la incorporación de las cuestiones de género y la igualdad de género (véase el recuadro 1.2).

Verificación del grado de igualdad entre sexos

274. La OIT concluyó recientemente la primera fase de una auditoría de la igualdad de género en toda la Oficina: la primera de este tipo en el sistema de las Naciones Unidas. Dicha auditoría apunta a promover el aprendizaje dentro de la Organización sobre la forma de incorporar la perspectiva de género eficazmente a las políticas, programas y estructuras de la Oficina. También servirá para evaluar en qué medida se institucionaliza la política de integración de la perspectiva de género de la OIT. La auditoría de la igualdad se efectuó con un enfoque participativo y de autoevaluación en el que intervinieron 15 unidades de trabajo de la OIT que aplican el programa de la OIT, tanto en Ginebra como en las regiones. En las auditorías en el terreno participaron también más de 100 hombres y mujeres de entre los mandantes, asociados encargados de la ejecución y ONG de mujeres, que expresaron sus opiniones sobre la relevancia y la conveniencia de la labor de la OIT en materia de género.

275. La auditoría para igualdad de género puso de manifiesto la necesidad de reforzar un procedimiento colectivo y sistemático de análisis de las cuestiones

[22] M. Tomei: Home work in selected Latin American countries: A comparative overview (Ginebra, OIT, 2000), págs. 38-39.

[23] El Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177), puede ser un instrumento de referencia a este respecto. El artículo 4 de dicho Convenio alude a la igualdad de trato y a la protección contra la discriminación en el empleo y en la ocupación de estos trabajadores.

Recuadro 1.2

Herramientas para la creación de capacidad en materia de género y la transversalización de la perspectiva de género

Directrices para empleadores sobre igualdad en el trabajo

Estas directrices, preparadas por la Oficina de Actividades para los Empleadores, ofrecen algunos argumentos comerciales realistas en favor del desarrollo de la acción empresarial en este ámbito, y proporcionan orientación respecto de los pasos a dar para la introducción y la gestión de una política de igualdad de oportunidades[1]. Las directrices sirvieron de base para la acción destinada a promover a las mujeres en las actividades del sector privado gracias a las organizaciones de empleadores en seis países[2].

Carpeta de recursos para los sindicatos

Con el fin de ayudar a los sindicatos a atraer y mantener afiliadas, el Programa de la OIT sobre más y mejores empleos para las mujeres, en colaboración con la Oficina de Actividades para los Trabajadores y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL), ha preparado una carpeta modular de recursos sobre el modo en que los sindicatos pueden promover la igualdad de género. Esta carpeta de recursos proporciona información de base, directrices prácticas y listas de evaluación, estudios de casos y ejemplos de buenas y malas prácticas para la promoción de la igualdad de género, en los sindicatos y en el lugar de trabajo, mediante la negociación colectiva, la libertad sindical y la asociación a otros colectivos de la sociedad civil. Muestra cómo los sindicatos pueden «ampliar la mesa y crear espacio» para los jóvenes, los trabajadores de más edad, los trabajadores con discapacidades y los homosexuales de ambos géneros[3].

e.quality@work

E.quality@work es una base de información sobre igualdad de oportunidades en el empleo para mujeres y hombres. Es completa, asequible, gratuita y abierta a contribuciones de información básica sobre legislación, políticas y programas de igualdad de género. En ella se presentan instrumentos de política internacional, como las normas internacionales del trabajo pertinentes, así como legislación, políticas, prácticas y acuerdos institucionales de ámbito nacional introducidos por determinados gobiernos, sindicatos o empresas del sector público y privado. Es accesible gratuitamente en un CD-ROM o en Internet[4].

Espacio Didáctico Virtual y Abierto sobre la integración de la perspectiva de igualdad de género en el mundo del trabajo

El Centro de Formación Internacional de la OIT, en colaboración con la Oficina para la Igualdad de Género, ha desarrollado un programa abierto de formación a distancia en línea sobre la transversalización de la perspectiva de género en el mundo del trabajo. El espacio didáctico está concebido para responder a las necesidades de creación de capacidad del personal y los mandantes de la OIT con el fin de incorporar los problemas de igualdad de género en sus programas de actividades. Es un instrumento de fácil utilización basado en Internet que combina módulos de aprendizaje y medios actuales de hipertexto con programas interactivos.

Sitio web de los Instrumentos para la igualdad de género

El sitio web de los Instrumentos para la igualdad de género fue inaugurada por la OIT el 8 de marzo de 2002, día internacional de la mujer[5]. Este sitio participativo y organizado como una base de datos es gestionado por la Oficina para la Igualdad de Género de la OIT. Está concebido para promover el intercambio de información y ampliar el conocimiento sobre cuestiones relativas al género, y existe en inglés, francés y español. El sitio contiene secciones sobre eventos, recursos, enlaces y normas de la OIT relacionados con el género, así como la Red de la Igualdad de la OIT. A medida que se vaya ampliando, el sitio ofrecerá iniciativas e información pertinente de las oficinas de la OIT en todo el mundo, así como de organizaciones del sistema de las Naciones Unidas e institutos académicos y de investigación, entre otros. Los miembros de la Red de la Igualdad de la OIT pueden introducir información directamente en el sitio web, que figura entre el creciente número de actividades de la OIT destinadas a favorecer la integración de la perspectiva de género y la igualdad de género.

[1] OIT: *De un empleador a otro: «Hablemos de la Igualdad», Directrices para los empleadores sobre la igualdad en el trabajo* (Ginebra, 1996). La directrices están disponibles en http://www.ilo.org/public/english/dialogue/actemp/download/1998/equal.pdf. [2] Bangladesh, Filipinas, India, Lesotho, Mauritania, Swazilandia. [3] Véase: ILO: *Promotion of Women in private sector activities through employers'organisations*, Progress and Final Evaluation Report. Doc. INT/95/M03/NOR (Ginebra, OIT, 1999). L.L. Lim, S. Ameratunga y C. Whalton: *Promoting gender equality: A resource kit for trade unions* (Ginebra, OIT, 2002). [4] Véase http://www.ilo.org/genprom/eeo. [5] Véase http://www.ilo.org/dyn/gender/gender.hom?p-lang=en.

de género. Permitió determinar una serie de buenas prácticas para la integración de la perspectiva de género, y facilitó un debate sobre cuestiones sustantivas y operativas más amplias. Entre las recomendaciones formuladas en este ámbito para la futura labor de la OIT figuran las siguientes: difundir la idea de que la discriminación por razones de sexo no sólo es un problema en sí mismo,

sino que también está presente en todas las demás formas de discriminación; desarrollar el análisis de la cuestión considerando el factor masculino, por ejemplo, en lo que respecta al VIH/SIDA; garantizar la visibilidad del género en marcos de alto nivel e interorganismos como el DELP, la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización, el Programa Global de Empleo, y los acuerdos de cooperación de la OIT con los países; documentar y dar a conocer buenas prácticas de transversalización de la perspectiva de género.

276. La auditoría puso de relieve las dificultades y las lagunas que todavía impiden la aplicación de esta estrategia de integración de la perspectiva de género. Tan sólo puede decirse que se ha incorporado la perspectiva de género en una minoría de los documentos de la OIT, incluyendo también los documentos de proyecto y de programa. En la mayoría de ellos las cuestiones de género tienden a estar ausentes, tienen poca visibilidad o se tratan en el análisis de fondo pero no quedan reflejadas en los objetivos, actividades e indicadores. Los problemas de género han de ser explícitos, la perspectiva de género visible y los logros en igualdad de género evaluables. De ello se deduce que las herramientas de control son esenciales para evaluar cómo y en qué medida el género es efectivamente transversalizado[24].

Vincular la pobreza y la exclusión social a la discriminación en el trabajo

277. Como se vio en el capítulo 3, parte I, los procesos del mercado de trabajo están íntimamente vinculados con la pobreza, y contribuyen a explicar la intensidad de la misma y las formas que adopta, así como las razones por las cuales tiende a concentrarse en determinados grupos. Al mismo tiempo, el mercado de trabajo es un escenario económico importante en el que puede reducirse la pobreza. Esta es la razón por la cual resulta importante afrontar la discriminación en el trabajo por motivos tales como el sexo, el origen social o la raza en las estrategias de lucha contra la pobreza.

Incorporación de la perspectiva de género en las políticas y programas de lucha contra la pobreza

278. El trabajo de investigación realizado sobre las repercusiones de los programas de ajuste estructural y de la crisis asiática en los niveles masculinos y femeninos de empleo y sus formas ha demostrado que la eliminación de la discriminación por género en el trabajo es un factor fundamental para erradicar la pobreza. Esta es la hipótesis que subyace en la concepción y la ejecución del programa de creación de capacidad Diferencias por razón de sexo, pobreza y empleo (GPE), el primero de este tipo en el sistema de las Naciones Unidas[25].

Programa sobre diferencias por razón de sexo, pobreza y empleo

279. Según el programa GPE, puede seguirse el rastro de la pobreza según los niveles de empleo, sus formas y sus desigualdades. Así, si bien el crecimiento económico es esencial y la creación de empleo es estratégica para luchar contra la pobreza, la calidad de los empleos reviste igual importancia. El género es un factor determinante de la cantidad y la calidad de los empleos que se ofrecen a hombres y mujeres. Sobre la base de un programa de formación modular, el

[24] OIT: *Informe final: Auditoría de la igualdad de la OIT 2001-2002* (OIT, Ginebra, 2002).
[25] OIT: *Género, pobreza y empleo*, *op. cit.*

Recuadro 1.3

Afrontar los problemas de género y raza en la lucha contra la pobreza y la exclusión social

La experiencia de Santo André (Brasil)

En el marco del Programa sobre el género, la pobreza y el empleo, la OIT ha contribuido a integrar la dimensión de género en políticas sobre reducción de la pobreza y lucha contra la exclusión social adoptadas por el Ayuntamiento de Santo André en Brasil. Santo André es un municipio económicamente importante de unos 800.000 habitantes situado en el área metropolitana de São Paulo.

La cooperación de la OIT con el Ayuntamiento consistió en dar apoyo para la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas. La colaboración con los sindicatos, las instituciones docentes y las ONG garantizó la sostenibilidad de la acción de la OIT y condujo a un proyecto trienal destinado a mejorar las oportunidades de empleo para mujeres y población negra de la región.

Se creó un sistema de indicadores para el seguimiento y el control de las políticas sobre empleo y reducción de la pobreza de Santo André. El programa contribuyó en gran medida a la incorporación de las dimensiones de género y raza en los indicadores y en los programas del Organismo Regional de Desarrollo.

En julio de 2002, el Ayuntamiento de Santo André ganó el premio internacional de Dubai sobre las mejores prácticas para la mejora de las condiciones de vida concedido por su Programa integrado de género y ciudadanía para la inclusión social.

programa GPE trata de crear capacidades a nivel nacional y regional para incorporar la perspectiva de género en los programas de política en materia de pobreza y empleo. Ello implica: *a)* desarrollar la base de información y conocimientos de los mandantes y colaboradores de la OIT respecto de las interfaces de empleo, pobreza y género; *b)* mejorar el diálogo y el consenso entre los interlocutores sociales y otros interesados, entre ellos los representantes de los beneficiarios finales (por ejemplo, las mujeres y los hombres que viven en la pobreza) sobre estas cuestiones; *c)* experiencias piloto de carácter práctico para traducir el análisis basado en el género en medidas concretas.

280. La estrategia del programa GPE consiste en incorporar su utilización como herramienta y base de recursos en los programas técnicos pertinentes de la OIT, desarrollando al mismo tiempo programas específicos y coherentes a nivel nacional y subregional. El programa se inició en el Cono Sur de América Latina, el Africa Meridional, los Estados árabes y los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI). En el **Brasil** se están llevando a cabo actividades de creación de capacidad a nivel nacional (véase el recuadro 1.3)

Participación en el proceso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza: una ventana abierta a la promoción de la igualdad

El trabajo decente, un elemento esencial

281. El trabajo decente es un elemento esencial de las estrategias sostenibles de lucha contra la pobreza. La participación de la OIT y de sus mandantes en el proceso de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) brinda una excelente oportunidad de demostrar la importancia de las políticas y de las instituciones laborales para luchar contra la pobreza y promover el desarrollo. El motivo de la participación de la OIT y de sus mandantes es «garantizar que el empleo y otros aspectos del trabajo decente sean abordados como parte integrante de los análisis y las políticas económicas y sociales que

comprende la iniciativa»[26]. La OIT participa en cinco países: **Camboya**, **Honduras**, **Malí**, **Nepal** y **República Unida de Tanzanía**. La estrategia consiste en fortalecer la capacidad de los interlocutores sociales para que participen activamente en el debate nacional sobre el proceso DELP y sus resultados políticos. Dicho proceso todavía está en sus primeras etapas y todos los que participan en él aprenden de la experiencia. En una serie de DELP es necesario abordar más explícitamente las oportunidades de empleo y de sustento. En la **República Unida de Tanzanía**, los interlocutores sociales calificaron la discriminación indirecta por motivos de género y raza de problema grave y extendido en los lugares de trabajo, que debe abordarse en el marco de las estrategias de eliminación de la pobreza[27].

282. Un proyecto recientemente iniciado y coordinado por la Oficina para la Igualdad de Género de la OIT en **China**, **Nepal**, **República Unida de Tanzanía** y **Uganda** ayudará a los mandantes a incorporar la perspectiva de género en el diagnóstico y las estrategias de reducción de la pobreza[28]. Para que los interlocutores sociales puedan influir más en el proceso DELP, la creación de capacidad a nivel nacional es, sin duda, útil, pero insuficiente. Deben combinarse intervenciones al nivel local más básico del proceso DELP con campañas paralelas a nivel mundial.

Programas de inversión pública: promoción de enfoques integradores y del respeto de las normas de igualdad

283. La OIT ha adquirido experiencia en la protección de los trabajadores, en especial las mujeres, contra el trato discriminatorio en el marco de los programas públicos de infraestructura intensivos en mano de obra. El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT tiene por objeto combinar objetivos económicos y sociales utilizando inversión pública en infraestructura y construcción como medio de desarrollar pequeñas y medianas empresas intensivas en mano de obra pero eficaces en términos de costes, y simultáneamente aplicar las normas del trabajo, incluidas las de la igualdad. Ello se hace por los siguientes medios: campañas y formación para fomentar el uso de sistemas de licitación y contratación para promover unas condiciones de trabajo mejores, así como el respeto de los derechos fundamentales en el trabajo, por ejemplo mediante disposiciones pertinentes en las licitaciones y contratos, y servicios de asesoría a los gobiernos para alentarlos a contratar a empresas que aplican efectivamente las normas del trabajo[29]. En **Madagascar**, por ejemplo, se alentó a los contratistas para la rehabilitación de las carreteras rurales a que contrataran al menos a un 25 por ciento de mujeres, objetivo que lograron cumplir.

[26] Documento GB.285/ESP/2, 285.ª reunión, Ginebra, noviembre de 2002, párrafo 4.

[27] OIT: *Towards a Decent Work Strategy for Poverty Reduction in Tanzania*, Social Dialogue, documento de trabajo de diálogo social núm. 8 (Ginebra, OIT, 2002), pág. 34.

[28] OIT: *Enhancing the Gender Mainstreaming Capacity of OIT Constituents*, documento de aplicación INT/02/M67/NET (Ginebra, OIT, 2002).

[29] Véase por ejemplo D. Tajgman; J. de Veen: *Programas de Infraestructura Intensivos en Empleo: políticas y prácticas laborales* (OIT, Ginebra, 2000). En la sección dedicada a la fijación de sueldos de la guía se proporcionan directrices para evitar los sistemas salariales que incurren en discriminación entre hombres y mujeres (pág. 63).

Recuadro 1.4

Progresos en cuanto a los papeles de hombres y mujeres en las situaciones de crisis

Se facilita a las mujeres la adquisición de las capacidades requeridas para reconstruir las comunidades inundadas en Chokwe (Mozambique)

La OIT puso en marcha un proyecto con el fin de contrarrestar los efectos desastrosos de las inundaciones que sufrió Mozambique en 2000. Este proyecto se centraba en la rehabilitación de los lugares de mercado locales, proporcionando apoyo para la cría de pequeños animales, impartiendo formación para el uso y el mantenimiento de pompas de motor y la fabricación y reparación de instrumental agrícola, así como sobre desarrollo y elaboración sostenibles de proyectos locales. Esto proporcionó a las mujeres, que constituyeron el 87 por ciento de los beneficiarios, la oportunidad de realizar nuevas actividades y adoptar nuevos roles.

El Afganistán: programa piloto rápido de intervención en materia de empleo

En enero de 2002, la OIT comenzó un programa rápido de intervención en materia de empleo en el Afganistán. Uno de los componentes se centra en el retorno de las mujeres al mercado laboral y tiene como fin proporcionar asistencia inmediata a las buscadoras de empleo que han sido excluidas de dicho mercado durante el gobierno talibán. Se organizaron actividades de formación y reciclaje profesional para mujeres, entre ellas profesionales (por ejemplo, profesoras, doctoras, farmacéuticas y funcionarias) para facilitar su rápida inserción en sus antiguas profesiones.

Fuente: OIT: *Hoja informativa sobre el género en la respuesta a las crisis*, disponible en http://www.ilo.org/public/english/employment/recon/crisis/download/factsheet.pdf.

Luchar contra las prácticas discriminatorias gracias a la respuesta a las crisis

La respuesta a las crisis: una oportunidad

284. La respuesta a las crisis brinda la oportunidad de remediar desigualdades económicas y sociales por motivos de género o etnia existentes antes de que la crisis se haya declarado. En una situación de crisis las mujeres y los hombres pueden escapar a sus roles socialmente determinados. Integrarse en profesiones «masculinas» como la construcción o la mecánica, elevar su grado de instrucción cuando se encuentran desplazadas en el extranjero, y no tener que desempeñar roles tradicionalmente «masculinos» o «femeninos» en ausencia de los hombres son cosas que tienden a habilitar a las mujeres en términos de independencia económica, capacidad como sustento de la familia, toma de decisiones y posición social. En las labores de reconstrucción es importante hacer participar tanto a los hombres como a las mujeres para poner en tela de juicio las ideas de vulnerabilidad femenina e impedir el conflicto y la competencia entre los géneros.

285. Deben respaldarse los cambios positivos en el papel correspondiente a cada sexo, y merecen apoyo. Para la recuperación a plazo más largo deberían aprovecharse esos cambios y evitar la vuelta a los comportamientos anteriores a la crisis, u otros peores, para permitir el avance tanto de los hombres como de las mujeres y reducir la vulnerabilidad a las crisis de todos los afectados. En el recuadro 1.4 se ofrecen dos ejemplos de ello, en **Mozambique** y el **Afganistán**.

286. El desafío que se plantea es aprovechar las respuestas a las crisis como punto de partida para proporcionar un marco amplio de intervenciones que vaya más allá de las actividades estrictamente relacionadas con la promoción del empleo, y que integre el paradigma de trabajo decente en todas sus dimensiones. Ello favorecería en mayor medida el logro de la igualdad a largo plazo.

Intervenciones orientadas: los grupos desfavorecidos y vulnerables como objetivo

287. Existen grupos que se encuentran en posición de desventaja dentro del mercado laboral y que al mismo tiempo son vulnerables a la explotación, ya sea porque viven en la pobreza o porque temen caer en ella. Para que sean eficaces, las políticas laborales de lucha contra la pobreza han de tener en cuenta estas desventajas y esta vulnerabilidad. Ello exige, en algunos casos, una acción particularmente orientada a subgrupos vulnerables dentro de los grupos desfavorecidos de más amplia definición.

Promoción de los derechos y de los medios de sustento de los pueblos indígenas y tribales

Influencia de la OIT en las políticas nacionales e internacionales

288. La OIT viene ya trabajando desde antiguo sobre cuestiones relativas a los pueblos indígenas y tribales. Como ya se ha mencionado, la OIT ha adoptado los dos únicos instrumentos jurídicos internacionales que existen sobre el particular: el Convenio sobre poblaciones indígenas y tribuales, 1957 (núm. 107) y el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169). Este último constituyó un avance al superar el enfoque integrado y paternalista del Convenio anterior para pasar a reconocer el valor de la cultura y las instituciones de estos pueblos y su derecho a ser consultados sobre todas las decisiones que afectan a su vida. El Convenio núm. 169 no sólo trata de los derechos de estos pueblos en relación con la mano de obra y el empleo, sino que abarca una gama más amplia de derechos sociales, económicos, civiles y políticos. Muchos de estos temas están vinculados de modo indisoluble. No es posible eliminar prácticas discriminatorias contra pueblos indígenas y tribales en el mercado de trabajo sin afrontar los problemas de la educación, los derechos de propiedad de la tierra y otros derechos sociales y culturales más genéricos. El Convenio núm. 169 ha tenido gran influencia en las políticas nacionales e internacionales sobre pueblos indígenas y tribales, como ha quedado reflejado, entre otras cosas, en la política de compromiso del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo con los pueblos indígenas de 2002 y en la resolución del Consejo de la Unión Europea, de 30 de noviembre de 1998, sobre los pueblos indígenas y la cooperación al desarrollo de la Comunidad y de los Estados miembros en 1998.

289. La OIT está llevando a cabo dos programas de asistencia técnica en este ámbito. El Programa interregional de apoyo a las comunidades indígenas por intermedio del desarrollo de cooperativas y empresas asociativas (INDISCO) se inició en 1993 para mejorar las condiciones socioeconómicas de los pueblos indígenas y tribales. Dentro de su marco se realizan proyectos piloto de demostración al nivel de la base y se difunden las mejores prácticas para la mejora de las políticas. De estas experiencias pueden extraerse una serie de lecciones: el fortalecimiento de las instituciones de las comunidades indígenas y tribales es necesario para su autonomía. Resulta esencial que los proyectos de desarrollo queden bajo el control de las comunidades para garantizar su sostenibilidad. Los colectivos de mujeres se hacen más fuertes y más viables si se impulsan con procesos de capacitación y si se les facilita el acceso a actividades de generación de ingresos viables y sostenibles[30]. La OIT también está poniendo en prác-

[30] OIT: *INDISCO: Support to self-reliance of indigenous and tribal communities through cooperatives and other SHOs*, décimo informe sobre la evolución, de 2000, y documento de plan de trabajo, 2001 INT/93/M07/DAN (Ginebra, OIT, 2001), págs. 3-4.

tica su Proyecto de promoción de la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales, trabajando sobre todo a nivel político para promover el Convenio núm. 169 y concentrándose en Africa y Asia.

290. Lo aprendido con los proyectos alimenta la acción de la OIT a nivel político. En **Filipinas**, INDISCO está prestando asistencia al Gobierno, por medio de la investigación política y de consultas nacionales con instituciones gubernamentales y organizaciones indígenas, para la aplicación efectiva de la ley de 1997 sobre pueblos indígenas, que se elaboró con la asistencia técnica de la OIT. Las actividades del Proyecto de promoción de la política de la OIT abarcan desde el apoyo al desarrollo de políticas nacionales hasta el fortalecimiento de las organizaciones de los pueblos indígenas y los programas de intercambio entre pueblos indígenas. En **Kenya**, el proyecto de la OIT facilitó la participación informada de los pueblos indígenas del país en la revisión constitucional gracias a un amplio proceso de consultas y de educación a nivel nacional[31]. En el **Camerún**, **Camboya**, **República Democrática Popular Lao**, **Viet Nam** y otros países se está realizando una labor de desarrollo de políticas nacionales sobre pueblos indígenas.

291. En América Central se ha tratado de capacitar jurídicamente a los pueblos indígenas con otro proyecto por medio de la creación de equipos jurídicos nacionales que recibieron formación y fueron capacitados para documentar y tratar casos específicos de violación colectiva de los derechos indígenas[32]. A pesar de que la OIT es la única organización con normas jurídicas de ámbito internacional sobre este tema, la correspondiente labor ha dependido en gran medida del recurso a fondos extrapresupuestarios, particularmente procedentes del Gobierno de **Dinamarca** mediante el Organismo Danés de Desarrollo Internacional (DANIDA)[33].

Lucha contra la discriminación por discapacidad y por seropositividad VIH/SIDA por medio de repertorios de recomendaciones prácticas

292. La discapacidad y la seropositividad VIH/SIDA son motivos ampliamente reconocidos de desventaja en el mercado de trabajo, así como de pobreza y de exclusión social. Los repertorios de recomendaciones prácticas se han convertido en importantes dispositivos utilizados por la OIT para impedir y contrarrestar la discriminación por estos motivos. Estos repertorios son instrumentos no vinculantes que proporcionan orientación práctica sobre un tema específico, ya sea a modo de complemento de los convenios y recomendaciones vigentes, o como instrumentos únicos sobre cuestiones determinadas. Este es el caso del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo.

Lucha contra la discriminación por seropositividad VIH/SIDA

293. Como copatrocinadora del Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA), la OIT da a conocer el papel fundamental del trabajo y del lugar de trabajo para la lucha contra la epidemia, y contra la discriminación concomitante. El *Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, aprobado en 2001, se aplica a todos

[31] El nuevo proyecto de Constitución contiene muchos elementos importantes que figuraban en la declaración de posición en la que se presentaban las opiniones colectivas de más de 15 pueblos indígenas y tribales diferentes. Se puede encontrar más información, así como una copia del documento de posición en el sitio web de la Comisión de Revisión de la Constitución keniana en http://www.kenyaconstitution.org.

[32] OIT: *Legal empowerment of indigenous peoples in Central America* (Tercer informe de progreso y autoevaluación), documento RLA/98/M01/UNF (Costa Rica, OIT, 2002) pág. 27

[33] Salvo en lo que respecta al trabajo relacionado con los mecanismos de control de los Convenios núm. 107 y núm. 169, que es financiado con cargo al presupuesto ordinario de la OIT.

los trabajadores de los sectores público y privado, tanto de la economía formal como de la informal. Proporciona orientación sobre la eliminación del estigma y de la discriminación por seropositividad VIH/SIDA, real o supuesta; la gestión y la mitigación de sus repercusiones; la atención y el apoyo a los trabajadores que viven con VIH/SIDA o afectados por el mismo, y la prevención del VIH/SIDA. En el Repertorio se pone de relieve la necesidad de abordar las dimensiones de género del VIH/SIDA, incluida la perspectiva masculina. A guisa de contribución al ONUSIDA, la OIT ha desarrollado material didáctico y ha impartido cursos de formación. Los desafíos que se plantean son establecer un mecanismo de control para evaluar la eficacia de este Repertorio de recomendaciones prácticas y llegar a los trabajadores de la economía informal. Otro dispositivo lo han constituido los programas de microseguro de salud, de ámbito comunitario, que cubren a los trabajadores y a los hogares que no tienen acceso a los sistemas de seguridad social oficiales[34]. También se han promovido programas destinados a reducir la vulnerabilidad de las mujeres al VIH/SIDA aumentando su grado de independencia económica gracias al incremento de las oportunidades de empleo por cuenta propia. Sin embargo, no cabe duda de que si bien estas iniciativas son útiles, resultan insuficientes.

294. En el Caribe, los interlocutores sociales han adoptado el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT como guía para luchar contra el estigma y la discriminación por seropositividad VIH/SIDA. El objetivo de eliminar la discriminación se ha integrado en la Plataforma de acción tripartita sobre VIH/SIDA y el mundo del trabajo. La plataforma incluye el compromiso de gobiernos y de organizaciones de empleadores y de trabajadores para reducir y eliminar el estigma y la discriminación por VIH/SIDA. Existe asimismo un proyecto, auspiciado por la Alianza Pancaribeña de Lucha contra el VIH/SIDA, para determinar y remover los obstáculos jurídicos que coartan la eliminación de esta forma de discriminación[35].

Combatir la discriminación por razón de discapacidad

295. El Repertorio de recomendaciones prácticas sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo está basado en el convencimiento de que los empleadores pueden conseguir beneficios al contratar a trabajadores con discapacidades, siempre que la discapacidad se trate adecuadamente. Proporciona orientación a las autoridades nacionales, a los empleadores de los sectores público y privado, y a las organizaciones de empleadores y de trabajadores sobre una serie de aspectos, como son: la contratación y la promoción de trabajadores con discapacidades, el mantenimiento bajo contrato de las personas que adquieren una discapacidad, y la vuelta al trabajo de personas que abandonaron su puesto debido a la discapacidad. En el Repertorio se subraya asimismo que las medidas especiales destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato para los trabajadores con discapacidades no deben considerarse discriminatorias contra otros trabajadores. De lo que se trata es de lograr que el Repertorio sea un instrumento útil y de desarrollar mecanismos para demostrar su influencia en la promoción de la igualdad en favor de las personas discapacitadas.

296. Si bien hoy día se procura poner de manifiesto el interés empresarial de integrar personas con discapacidades en los lugares de trabajo[36], la asistencia de la OIT se ha centrado tradicionalmente en la rehabilitación profesional en los países en desarrollo, los países en transición y los que salen de un conflicto armado. Por ejemplo, la OIT prestó su apoyo a la creación de centros de

[34] ILO: *Contributing to the fight against HIV/AIDS within the informal economy: the existing and potential role of decentralized systems of social protection* (Ginebra, 2002).

[35] Los ocho copatrocinadores de ONUSIDA son UNICEF, PNUD, FNUAP, PNUFID, OIT, UNESCO, OMS y el Banco Mundial.

[36] Véase, por ejemplo, OIT: *Video: AbilityAsia* (Bangkok, OIT, 2002) y S. Zadek y S. Scott-Parker: *Unlocking potential: the new disability business case* (Londres, Foro de los empleadores sobre discapacidad, 2001).

formación profesional en Cisjordania y Gaza, en **Bosnia y Herzegovina** y en muchos países en desarrollo. A pesar de la prestación de servicios de rehabilitación profesional y de la formación profesional, muchas personas discapacitadas no consiguieron obtener empleo. Por ello, el apoyo técnico de la OIT se ha reorientado hacia la provisión de asistencia a las personas discapacitadas a fin de permitirles emprender actividades generadoras de ingresos[37]. En **Etiopía** se está tratando de promover, con un proyecto experimental financiado por el Gobierno de **Irlanda**, la capacitación económica de las mujeres con discapacidades por medio del desarrollo de aptitudes empresariales[38].

297. La formación profesional no garantiza automáticamente el acceso al mercado de trabajo a los trabajadores con discapacidades en pie de igualdad con otros trabajadores, de igual forma que las iniciativas voluntarias de los empleadores no garantizan la igualdad de trato y de oportunidades a dichos trabajadores. Es necesaria una serie de medidas complementarias destinadas a crear un entorno sin discriminación en el trabajo y fuera del trabajo.

298. Los servicios de empleo pueden contribuir al logro de tal objetivo. Un proyecto de la OIT sobre el desarrollo de capacidades para la reconstrucción y la recuperación de **Kosovo** se centra en el fortalecimiento de las oficinas públicas de empleo kosovares para la provisión de servicios a sus clientes, entre ellos personas con discapacidades, soldados desmovilizados y minorías étnicas[39] en contextos en los que la opresión y la discriminación de origen étnico han sido graves. Los asesores de los servicios de empleo tienen un importante papel que desempeñar como mediadores y mentores tanto de los antiguos opresores como de los oprimidos. Con una orientación adecuada, los servicios de empleo pueden ser cruciales a la hora de romper el círculo de la opresión y abrir camino para una sociedad futura liberada del odio y la represión por motivos étnicos.

Trato decente de los trabajadores migrantes

Intensificación de la migración internacional

299. Con la globalización, la migración internacional se ha intensificado y las sociedades nacionales están haciéndose cada vez más diversas. Como se ha mencionado anteriormente, la cuestión de los trabajadores migrantes se ha integrado en el orden del día de la reunión de 2004 de la Conferencia Internacional del Trabajo, para una discusión general.

300. Desde principios de los años noventa, la OIT ha realizado amplias actividades de investigación sobre la lucha contra la discriminación en el trabajo sufrida por trabajadores migrantes y pertenecientes a minorías étnicas. Hasta la fecha se han publicado múltiples estudios e investigaciones, en que se documentan la incidencia y las características de la discriminación en el acceso al empleo en diferentes países. También se han examinado la eficacia de la formación para combatir la discriminación y la influencia de las leyes. En los estudios se ha tratado la situación imperante en **Alemania**, **Bélgica**, **Canadá**, **Dinamarca**, **España**, **Estados Unidos**, **Finlandia**, **Países Bajos**, **Reino Unido** y **Suecia**. En fechas más recientes se emprendieron estudios en **Italia**. En **Alemania**, **Bélgica** y **Dinamarca** se han introducido medidas políticas inspiradas en esta labor de investigación de la OIT. En cumplimiento de una iniciativa conjunta con el Consejo de Europa, se elaboró un compendio de ejemplos de las mejores prácticas con material didáctico y guías del usuario.

[37] OIT: *Vocational rehabilitation and employment of disabled persons*, Informe III (1B), Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, 1998, pág. 9.

[38] OIT: *Ireland Aid – ILO Partnership Programme* (Ginebra, OIT, 2001), pág. 3.

[39] OIT: *Project document: Skills Development for the Reconstruction and Recovery of Kosovo* (Ginebra, OIT, 2000).

Recuadro 1.5

Principios fundamentales para la lucha contra el racismo y la xenofobia sufridos por los emigrantes

Para todos los emigrantes, independientemente de su situación:

- Consolidar el imperio de la ley por medio de la adopción y la aplicación dentro del derecho nacional de las normas internacionales pertinentes, en especial aquellas que reconocen y protegen los derechos de los no nacionales.
- Declarar inaceptables y, en su caso, ilegales, los actos y comportamientos de discriminación racista y xenofóbica en general y específicamente contra los no nacionales y los apátridas.
- Concebir medidas, procedimientos e iniciativas administrativos para garantizar que la legislación se aplica plenamente y que todos los funcionarios gubernamentales y empleados públicos responden de su actuación.
- Crear órganos nacionales independientes pro derechos humanos/antidiscriminación con potestad para i) supervisar la legislación antidiscriminación y hacerla cumplir; y ii) recibir y resolver quejas de discriminación presentadas por particulares nacionales y no nacionales contra entidades tanto públicas como privadas.
- Promover el respeto por la diversidad y la interacción multicultural.
- Alentar a los dirigentes políticos y a los líderes comunitarios y culturales a promover públicamente el respeto de todos los ciudadanos y a condenar resueltamente las manifestaciones de racismo y xenofobia.
- Alentar a los medios de comunicación a mostrar imágenes positivas de la diversidad y de la migración para eliminar los estereotipos negativos.
- Incorporar formación multicultural y sobre diversidad en los programas educativos.
- Movilizar a la sociedad civil para que coopere en la promoción, la aplicación y el control de las normas antidiscriminación.

Fuente: OIT, OIM, OACDH en consulta con el ACNUR: *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia*, documento de discusión preparado para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Ginebra, 2001), pág. III.

301. El documento de discusión conjunto de la OIT, la OIM, la OACDH, elaborado en consulta con el ACNUR, sobre la migración internacional, el racismo, la discriminación y la xenofobia y presentado en la Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (celebrada en Durban, en 2001)[40] es un ejemplo del valor suplementario que supone aunar esfuerzos (véase el recuadro 1.5). La Conferencia mundial de Durban declaró sin ambages que la discriminación racial contra los trabajadores migrantes era intolerable. Las normas y la experiencia de la OIT en la lucha contra la discriminación en general y contra la sufrida por los trabajadores migrantes en particular, así como la de sus interlocutores sociales, fueron mencionadas como fundamentales en la Declaración y el Programa de Acción adoptados en la Conferencia.

[40] **OIT, OIM, OACDH en consulta con el ACNUR: *International Migration, Racism, Discrimination and Xenophobia*, documento de discusión preparado para la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Ginebra, 2001).**

2. Organizaciones de empleadores y de trabajadores: interlocutores fundamentales para lograr la igualdad

302. En el presente capítulo se analizan el papel y las iniciativas de los interlocutores sociales en la lucha contra la discriminación. En una serie de casos, los interlocutores sociales han contado con la cooperación de la OIT en su labor. Aquí se informa de dichas actividades de la OIT con el fin de poner de relieve la importancia que revisten la cooperación con las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como la acción de las mismas como parte esencial de la labor de la OIT.

Voz y representación: condiciones habilitantes

303. Si bien el Estado es un actor fundamental en la lucha contra la discriminación y en la promoción de la igualdad en el trabajo, los trabajadores y los empleadores, así como sus organizaciones representativas, desempeñan un papel igualmente importante. No se pueden lograr resultados auténticos y duraderos si los empleadores y los trabajadores no creen en el valor y la necesidad de la igualdad de trato y de oportunidades.

Dos condiciones para eliminar la discriminación en el trabajo

304. Deben cumplirse dos requisitos para que estos empleadores y trabajadores puedan contribuir eficazmente a la eliminación del trato injusto en el trabajo. El primero es que los trabajadores y los empleadores disfruten tanto *de jure* como *de facto*, del derecho a formar organizaciones democráticas y representativas que puedan actuar sin impedimentos y participar en negociaciones colectivas eficaces. La discriminación contra los trabajadores en razón de su pertenencia a sindicatos y las restricciones y violaciones de los principios y del derecho de libertad de asociación están realmente muy extendidas[41]. El segundo requisito es que los sindicatos y las organizaciones de empleadores conozcan la existencia de las prácticas discriminatorias y luchen contra ellas, comenzando por sus propias instituciones. Si no se lleva a cabo una acción deliberada, los sindicatos y las asociaciones de empleadores están

[41] OIT: *Su voz en el trabajo*, Informe del Director General, Conferencia Internacional del Trabajo, 88.ª reunión, Ginebra, 2000.

destinadas, como cualquier otra institución social, a reproducir, y en ciertas ocasiones a reforzar, las prácticas sexistas, racistas u otras prácticas discriminatorias prevalentes en su entorno.

Ausencia de mecanismos de participación

305. Estas tareas se ven dificultadas por las dificultades con que tropiezan el movimiento sindical y las organizaciones de empleadores a causa de la globalización, la fragmentación de los mercados de trabajo y el declive del papel del Estado en el desarrollo social y económico[42]. La ausencia o la fragilidad de los mecanismos e instituciones de «representación» en sectores importantes de las economías nacionales y para un amplio espectro de trabajadores es impresionante. A los trabajadores agrícolas, ya sean pequeños granjeros o mano de obra estacional o casual, a los trabajadores domésticos, a los trabajadores de zonas francas de exportación y a los trabajadores y operadores de la economía informal[43], incluidos los trabajadores migrantes ilegales, se les niega el derecho de asociación, así como toda posibilidad de obtener el reconocimiento efectivo de su derecho a la negociación colectiva.

306. Los obstáculos que deben superar los propietarios de pequeñas y medianas empresas para asegurar su participación en organizaciones de empleadores que representan a empresas de mayor tamaño son igualmente descomunales. En algunos casos, se produce una discriminación indirecta contra ciertos grupos sociales, dada la correlación existente entre las dimensiones de las empresas, y el sexo o el origen nacional de sus propietarios. En una coyuntura en que disminuye el número de afiliados, tanto en los sindicatos como en las organizaciones de empleadores, y se contrae el alcance de los convenios colectivos, un programa en pro de la igualdad de oportunidades podría brindar una buena oportunidad.

Esfuerzos de los sindicatos por llegar hasta los trabajadores no representados

Las necesidades de una mano de obra variopinta

307. En los veinte últimos años los sindicatos han reconocido la necesidad de organizar y representar los intereses de una fuerza de trabajo cada vez más plural. La heterogeneidad de la mano de obra está vinculada tanto a la variedad de acuerdos contractuales y de formas de empleo existentes, como a la diversidad de las características de los propios trabajadores en términos de edad, sexo y origen étnico. Si se procura organizar a los no sindicados no es sólo con el fin de aumentar la afiliación, sino también para que se forjen alianzas más amplias que permitan luchar por el desarrollo social. Sin embargo, dar respuesta a las necesidades de una fuerza de trabajo tan polifacética exige un profundo replanteamiento de las estrategias de organización y de construcción de alianzas de los sindicatos, así como de sus estructuras institucionales y de los servicios prestados. Nivelar el terreno de juego en el mundo del trabajo significa dejar atrás un modelo de trabajador masculino, regular y a tiempo completo. Exige salir de la esfera del lugar de trabajo para alcanzar a las comunidades, donde los trabajadores no organizados viven, e intervenir tanto a nivel nacional como mundial.

Análisis de la cadena de valor

308. El análisis de las cadenas de valor ha proporcionado interesentes ideas sobre la manera en que los productores de bajos ingresos y baja productividad, así como los países de bajos ingresos, están conectados con los grandes productores altamente capitalizados y los consumidores de la economía

[42] OIT: *Trabajo en el mundo 1997-1998: Relaciones laborales, democracia y cohesión social*, (Ginebra, OIT, 1997).
[43] OIT, *Su voz en el trabajo*, *op. cit.*

mundial[44]. Cuanto más se desciende en la cadena, más probables son las relaciones de empleo informales y precarias, y mayores las carencias de trabajo decente[45]. Partiendo del análisis de las cadenas de producción, dirigentes sindicales de nueve países de América Latina[46] han definido nuevas formas de segmentación del mercado de trabajo en atención al sexo, el origen étnico, la raza y la edad. Se reconoció la dificultad de sindicar a los trabajadores a domicilio, segmento «invisible» del extremo más bajo de la cadena, pero se descubrieron iniciativas interesantes en relación con ellos. Estas iniciativas consistían en impulsar la creación de organizaciones de trabajadores a domicilio **(Chile)**, en introducir reformas estatutarias que permitieran la afiliación de organizaciones sociales **(Colombia)**, o en presionar para la observancia de la legislación nacional sobre trabajo a domicilio **(Venezuela)**[47].

Ventajas derivadas de las estrategias más incluyentes en el plano social

309. La disminución de los medios financieros y la falta de experiencia en la organización de trabajadores «no tradicionales» hace la tarea desalentadora. No obstante, el aumento de la afiliación de trabajadoras de grupos minoritarios es un indicador de que las estrategias más integradoras en términos sociales dan resultados. Por ejemplo, en el **Reino Unido**, la proporcionalidad y la autoorganización se han traducido en tasas de afiliación más elevadas entre los grupos étnicos, particularmente entre los africanos caribeños, con la única excepción de los ciudadanos de **Pakistán** y **Bangladesh**[48]. En el **Canadá**, el Congreso del Trabajo canadiense (CLC) ha conseguido un 32 por ciento de afiliadas en el año 2000, un índice casi igual al de los afiliados, que asciende a 34 por ciento[49]. Un argumento clave utilizado por el CLC para atraer a las trabajadoras es que los trabajadores sindicados ganan salarios más altos que los no sindicados, a mayor abundamiento en el caso de los trabajadores a tiempo parcial, entre los cuales las mujeres son mayoría. Según ha demostrado un estudio reciente, en varios países la influencia de los sindicatos en los salarios de las mujeres es mayor que en los de los hombres[50]. Las pocas pruebas de que se dispone parecen también mostrar una influencia positiva, aunque en algunos casos limitada, de la acción sindical en los salarios de los trabajadores con características étnicas diferentes.

310. Los sindicatos se han unido asimismo a escala regional para luchar contra la discriminación racial. En este empeño la experiencia de Instituto Sindical Interamericano por la Igualdad Racial (INSPIR) es notable. El sindicato fue constituido en 1996 con el objeto de concebir estrategias eficaces para combatir las desigualdades crecientes entre negros y blancos en el mercado de trabajo. Está integrado por representantes de las tres centrales nacionales brasileñas (la Central Unitaria de Trabajadores, la Central General de Trabajadores y la Federación Sindical), la Federación Estadounidense del Trabajo y el Congreso de Organizaciones Laborales de los **Estados Unidos** y la Organización Regional Interamericana de Trabajadores de la CIOSL,

[44] R. Kaplinsky: *Spreading the gains from globalisation: what can be learned from value chain analysis?* Documento de trabajo núm. 110 (Brighton, Institute of Development Studies, 2000).

[45] OIT: *El trabajo decente y la economía informal*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 90.ª reunión, Ginebra, 2002, pág. 42.

[46] El Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Honduras, México, Perú, Uruguay y Venezuela.

[47] OIT: *Trabajo a domicilio y cadenas productivas en América Latina: Desafíos para la acción sindical* (Ginebra, 2002), págs. 13-14.

[48] Información extraída de un proyecto de investigación titulado *Handling Double Disadvantage: Minority Ethnic Women and Trade Unions*. Universidad de Bristol, Departamento de Sociología. Para más detalles, consúltese http://www.leeds.ac.uk.

[49] Congreso del Trabajo del Canadá: «Canadian Labour Congress wants to double the number of unionised women», en *Trade Unión in Action*, 5 de febrero de 2002, accesible en http://www.icftu.org.

[50] T. Aidt y Z. Tzannatos: *Unions and collective bargaining: Economic effects in a global environment* (Washington DC, 2002), págs. 49-50.

ORIT. INSPIR se ha centrado hasta ahora en tres ámbitos principales de trabajo: *a)* la investigación; *b)* el desarrollo de cláusulas modelo en pro de la igualdad racial para su inclusión en convenios colectivos, y *c)* la capacitación de los líderes sindicales y funcionarios para abordar las cuestiones raciales tanto a nivel político como judicial [51].

Asociaciones de empleadores: incrementar el índice de representación de los grupos discriminados

Asociaciones de empresarias

311. Las oportunidades de pertenecer a una organización de empleadores y de recibir asistencia de las mismas varía entre los empresarios y las empresarias, y según las dimensiones de cada empresa, que a su vez suelen guardar relación con el color o el origen nacional de sus propietarios. Las asociaciones empresariales tradicionales, dominadas por el factor masculino, no siempre se muestran atentas con las mujeres ni con los miembros de colectivos minoritarios. A menudo la creación de asociaciones de mujeres empresarias ha demostrado ser un dispositivo eficaz para salvar las dificultades cada vez mayores que deben vencer las mujeres en la gestión de sus empresas. Estas dificultades pueden ser una restricción mayor en la gama de sectores en que las mujeres pueden operar, o un acceso menor al capital, a los servicios de apoyo empresarial o a la adquisición de experiencia necesaria para la gestión de empresas [52]. Otro obstáculo poderoso es la falta de redes y de apoyo extraoficial para obtener la información esencial acerca de las oportunidades, los avances y la coyuntura empresariales.

312. En consecuencia, las necesidades de las mujeres en la iniciativa empresarial son diferentes de las de los hombres. Pero las necesidades entre las propias empresarias son igualmente diversas, así como los motivos que las inducen a crear empresas. Estos a su vez varían según el contexto socioeconómico, el entorno político y la situación política y jurídica en la que las empresarias operan [53]. También son diversas las razones por las que las mujeres desean ser empresarias. En los **Estados Unidos** o el **Canadá**, las mujeres pueden decidir, por ejemplo, convertirse en empresarias para vencer el problema del «techo de cristal». En los países en desarrollo, el principal motivo suele ser la voluntad de contrarrestar la pérdida salarial real de los hombres y permitir la subsistencia de la familia.

Creación de redes y movilización

313. Las oportunidades de establecer contactos son esenciales con miras a la obtención de información sobre nuevos clientes y proveedores. Estas oportunidades revisten particular importancia en el caso de las mujeres empresarias, a quienes suele resultar difícil dedicar a la creación de redes un tiempo ya de por sí tan precioso para la atención de sus otras prioridades múltiples y tan difíciles de acomodar. Sin embargo, la creación de redes no bastan. En los **Estados Unidos** la Asociación Nacional de Mujeres Empresarias (NAWBO), que tiene hoy más de 20 años de existencia, pasó de los contactos entre pares a una dedicación más intensa a la movilización [54]. Ello demostró ser esencial

[51] CIOSL: *Los sindicatos dicen no al racismo y la xenofobia*, Naciones Unidas, Banco Mundial, Conferencia Mundial de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia (Durban, 2001).

[52] P. Kantor: *Promoting women's entrepreneurship development based on good practice programmes: some experiences from the North to the South*, Boosting Employment through Small Enterprises Development. Documento de trabajo núm. 9 (Ginebra, OIT, 2001).

[53] L. Mayoux: *Jobs, gender and small enterprises: getting the policy environment right*, Boosting Employment through Small Enterprises Development. Documento de trabajo núm. 15 (Ginebra, OIT, 2001), pág. 3.

[54] A.S. Davis: Las mujeres en los negocios: una llamada a la acción, «*Economic Reform Today, Organizing for success: Women's Business Associations*», núm. 2, 1997, accesible en: http://www.cipe.org/publications/sp/ert/e24/davise4/htm.

Recuadro 2.1

Algunas experiencias de promoción de mujeres empresarias por medio de organizaciones de empleadores en la región de Asia-Pacífico

La Federación de Empleadores de Bangladesh (BEF) facilita programas de formación para mujeres empresarias en desarrollo de capacidades, contabilidad básica, comercialización, y otros ámbitos. En el marco del proyecto de la OIT sobre promoción de las mujeres en el sector privado a través de organizaciones de empleadores, la BEF organizó seminarios sobre políticas de igualdad de oportunidades de empleo y sobre sensibilización en materia de género y tradujo al bengalí las directrices de la Oficina de Actividades para los Empleadores sobre igualdad de género para los empleadores[1]. La ratificación del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) durante la ejecución del proyecto puede atribuirse en parte a las actividades de promoción de la BEF. Un seminario de carácter nacional sobre «Desarrollo del empresariado femenino: las mujeres y los negocios» organizado por la BEF en colaboración con la OIT en 1993 abrió el camino para la creación de la Asociación de Mujeres Empresarias (WEA). La WEA ha organizado una serie de actividades para mujeres empresarias, entre ellas programas de formación sobre desarrollo empresarial y relaciones con organizaciones homólogas en la India y Nepal.

Desde 1992, la Federación de Empleadores de Pakistán (EFP) ha realizado una serie de programas de acción en apoyo del desarrollo de pequeñas empresas para mujeres, entre ellos programas dentro de la iniciativa Inicie y Mejore su Negocio orientados a mujeres empresarias, especialmente de las zonas rurales, así como la traducción al Urdu y la difusión del manual para formadores de la OIT sobre desarrollo empresarial para mujeres y la creación de una célula de asesoría para mujeres dentro de la EFP.

[1] OIT: De un empleador a otro: hablemos de igualdad, op. cit. Directrices para los empleadores en materia de igualdad en el trabajo.

Fuentes: S.D. Barwa: *ILO Asia-Pacific Regional Meeting on Promoting Women's Entrepreneurship through Employers' Organizations*, Documento de información (Ginebra, OIT, 2002), págs. 22-24, 53-54, 61-65, 83. OIT: *Promotion of Women in Private Sector Activities through Employers' Organizations* (Informe de evaluación sobre la marcha de los trabajos) (INT/95/M03/NOR) (Ginebra, OIT, 1999), págs. 4 y 8.

para provocar cambios que favorecieran a las mujeres empresarias en las políticas bancarias en materia de créditos y en las políticas gubernamentales en el ámbito de las compras del sector público. Las enseñanzas de esta experiencia han inspirado la labor del Centro Internacional para la Empresa Privada (CIPE), organismo afiliado a la Cámara de Comercio estadounidense que, durante los 13 últimos años ha podido establecer colaboraciones con una amplia gama de 400 organizaciones, y ha proporcionado apoyo técnico para promover a las mujeres en el mundo empresarial[55].

314. En fechas más recientes, las organizaciones de empleadores de grandes entidades han comenzado a mostrar cierto interés en estrategias destinadas a los miembros femeninos, cada vez más numerosos, de las asociaciones de representación. La OIT está trabajando actualmente en organizaciones nacionales de empleadores de 13 países de la región de Asia-Pacífico para ayudarles a promover la iniciativa empresarial femenina y aumentar el grado de representación de las empresarias (recuadro 2.1).

[55] **CIPE: *Organizing for success: Strengthening women's business organizations*, disponible en http://www.cipe.org/programs/women/confpage.htm.**

Empresarios pertenecientes a minorías

315. Las asociaciones de empleadores pueden contribuir a la lucha contra la discriminación racial fomentando la entrada en sus filas de jefes de empresa pertenecientes a grupos raciales desfavorecidos. Así lo pone de manifiesto la entidad Business South Africa (BSA), confederación nacional sudafricana de organizaciones de empleadores y empresarios fundada en 1994 con el objeto de representar y promover los intereses comunes a todos sus miembros, de distintas razas, respetando al mismo tiempo sus identidades y necesidades diversas. El desarrollo de vínculos entre las pequeñas, medianas y grandes empresas se considera fundamental para lograr beneficios que repercutan en toda la economía.

316. También los empresarios procedentes de minorías de distinto origen étnico o racial pueden generar empleo para los jóvenes desfavorecidos, especialmente para aquellos pertenecientes a minorías étnicas que desean hallar empleo o crear una empresa propia, pero tienen dificultades para entrar en el mercado de trabajo. En Augsburg, **Alemania**, desde 1998, la Asociación para la Creación de Empresas por Empresarios Extranjeros, la Cámara de Industria y de Comercio de Augsburg/Schwaben, el Ministerio Bávaro de Trabajo, la Oficina Federal del Trabajo alemana y la oficina local de empleo colaboraron en la realización de un proyecto que permitiese participar a las empresas pertenecientes a minorías étnicas en el sistema de formación de aprendices[56], y al mismo tiempo elevar el grado de empleabilidad de los jóvenes de minorías étnicas. Esta experiencia se está imitando en otras ciudades alemanas.

Voz y representación: fundamentales para eliminar la pobreza y la exclusión social

Grupos integrados exclusivamente por mujeres para salvar las diferencias

317. La organización de grupos exclusivos de mujeres suele ser una estrategia necesaria para luchar contra las formas específicas de exclusión y discriminación social y económica que sufren las mujeres con bajos ingresos en razón de su género. Los colectivos de mujeres pueden contribuir a la formación de una nueva identidad colectiva e independiente de trabajadoras diferente de la que se les atribuye por el mero hecho de su nacimiento, matrimonio o maternidad. Ayudan a salvar el abismo que separa a las mujeres pobres de las redes sociales que trascienden las meras relaciones de afinidad social y abren nuevas oportunidades y alternativas[57]. La visibilidad y legitimidad obtenidas gracias al hecho de organizarse en torno a objetivos económicos y sociales puede asimismo traducirse en mayor representación política de las mujeres. La participación de las mujeres en una organización de representación de los trabajadores aumenta las probabilidades de que puedan ejercer control sobre sus ingresos, con la adquisición de poder que ello conlleva[58].

318. La organización de otros colectivos discriminados, como los pueblos indígenas y tribales en muchas regiones del mundo, ha sido fundamental para el reconocimiento de sus derechos como pueblos distintos y ciudadanos de pleno derecho en sus países de residencia. Su organización ha demostrado asimismo ser eficaz para obtener una parte más justa de los frutos del desarrollo, así como para detener intervenciones externas de desarrollo no deseadas[59].

---

[56] G. Shaw: *Ethnic minority employment through partnership: Towards a model of good practice*, Copenhagen, The Copenhagen Centre, 2002, págs. 64-65.

[57] OIT: *Género, Pobreza y Empleo: Manual para el lector*, *op. cit.*

[58] S. Dasgupta: *Organizing for socio-economic security in India*. Programa InFocus sobre Seguridad Social y Económico. Documento de discusión núm. 31, de próxima publicación (Ginebra, OIT, 2002). Documento SES núm. 31.

[59] M. Tomei: *Indigenous peoples and oil development: reconciling conflicting interests*. Programa de Actividades Sectoriales. Documento de trabajo núm. 123 (Ginebra, OIT, 1998).

Negociación colectiva: ¿una vía hacia la igualdad?

La búsqueda de la igualdad no debe tratarse como un tema aparte

319. La inclusión de cláusulas antidiscriminación o proigualdad, o su ausencia en los convenios colectivos es buen indicador del compromiso de los interlocutores sociales a favor de la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo. Sin embargo, la búsqueda de la igualdad debe impregnar todo el proceso de negociación colectiva y no tratarse como un tema aparte.

320. La referencia en los convenios colectivos a la legislación nacional antidiscriminación y, en su caso, a las normas internacionales pertinentes, contribuye tanto al cumplimiento de la ley, especialmente cuando su aplicación es negligente, como a la tutela de los derechos que podrían verse amenazados con los cambios de gobierno. Ello permite la resolución de quejas por unos cauces procesales idóneos, más rápidos y menos costosos que los procesos contenciosos. La negociación colectiva también puede contribuir a mejorar la protección jurídica de los derechos de los trabajadores[60]. La ley puede exhortar explícitamente a los interlocutores sociales a que adopten medidas de acción positiva, o exigírselo, lo cual pone en duda que el marco legislativo sea suficiente para eliminar la discriminación.

321. La ley núm. 2001-397, de igualdad de oportunidades de empleo, aprobada en **Francia** en 2001, dispone la obligación para los empleadores de promover la igualdad de oportunidades para hombres y mujeres, por ejemplo mediante la negociación colectiva. Desde la aprobación de dicha ley, se negociaron 2.500 contratos para promover el empleo de mujeres en puestos de trabajo en los cuales están insuficientemente representadas, los denominados «contrats pour la mixité des emplois»[61].

Campaña global en pro de la igualdad de remuneración

322. La Internacional de Servicios Públicos (ISP) ha lanzado una campaña mundial sobre igualdad de remuneración que continuará en 2003. Apunta a la incorporación por los miembros de los sindicatos de cuestiones de igualdad de remuneración en los convenios colectivos dentro de un programa más amplio de desarrollo en pro de la reducción de la pobreza. En la **Argentina**, **Filipinas**, **Letonia** y **Namibia** se llevaron a cabo, en colaboración con la OIT, encuestas nacionales sobre igualdad de remuneración seguidas por otras actividades de investigación y por programas de creación de capacidad para afiliados a sindicatos. Se ha elaborado un conjunto de material sobre la igualdad de remuneración[62] para ayudar a los sindicatos de funcionarios, particularmente en los países en desarrollo, a concebir iniciativas y estrategias de igualdad de remuneración y capacitar a los sindicatos en este ámbito de forma que la igualdad de remuneración pueda servir para movilizar y organizar a las mujeres dentro de los mismos. Esta campaña en favor de la igualdad de remuneración es parte de un programa de acción más amplio de la ISP sobre igualdad, equidad y diversidad, que comenzó en 2002 y continuará hasta 2007 en aras de la igualdad para las mujeres, las cuales representan el 65 por ciento de los afiliados a sindicatos a nivel internacional.

[60] M. Rueda-Catry, J.M. Sepúlveda-Malbrán y M.L. Vega-Ruiz: *Estudio comparado: Tendencias y contenidos de la negociación colectiva: Fortalecimiento de las organizaciones sindicales de los países andinos*. Documento de trabajo núm. 88 (Lima, OIT, 1988).

[61] Fuente: Memoria presentada por el Gobierno de Francia a la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, en octubre de 2001, sobre el Convenio núm. 111 en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT.

[62] J. Pillinger: *¡Equidad de remuneración ya!*, *op. cit.*

Recuadro 2.2

Factores conducentes a la negociación de la igualdad de género

Factores externos/ambientales

- Buena situación económica.
- Características del mercado de trabajo tales como la feminización, el cambio demográfico o la falta de calificaciones real o prevista.
- Marco jurídico:
  - Legislación que promueva y fomente efectivamente la sindicación y la negociación colectiva.
  - Marco legislativo favorable a la igualdad.
- Apoyo o promoción por parte del Estado.
- Control u orientación por órganos que propugnan la igualdad.

Dentro de los sindicatos

- Preocupación del sindicato por conseguir nuevos afiliados entre las mujeres.
- Parte proporcional y representación de las mujeres en el sindicato.
- Poder de las mujeres dentro del sindicato.
- Compromiso de los representantes del sindicato (hombres y mujeres) en pro de la igualdad.
- Importancia concedida por los sindicatos a la negociación de la igualdad.
- Introducción de estructuras y políticas internas dedicadas a las mujeres o a la igualdad.
- Participación de las mujeres en el proceso de negociación colectiva y, en particular, en la negociación.
- Formación para la igualdad destinada tanto a los hombres como a las mujeres.
- Formación de las mujeres para la negociación.
- Configuración de intereses compartidos (por ejemplo, vincular los salarios bajos con la desigualdad de remuneración por género).

Entre los empleadores

- Preocupación por la imagen actual o deseada de la organización.
- Proporción significativa de mujeres en la plantilla.
- Medidas de igualdad con miras a una gestión eficaz y un aprovechamiento pleno de los recursos humanos.
- Vinculación de la igualdad a los intereses empresariales.

Fuente: *Promoting gender equality. A resource kit for trade unions. booklet 2: Promoting gender equality through collective bargaining* (OIT, Programa de promoción de las cuestiones de género, Ginebra, 2002); L. Dickens: *Illuminating the process: Equal opportunities and collective bargaining in the European Union (Phase IV)* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998); S. Olney, E. Goodson, K. Maloba-Caines, F. O'Neill: *Gender equality: A guide to collective bargaining* (Ginebra, OIT, 1988).

Negociación de la igualdad de género: ¿qué hemos aprendido?

323. La cuestión de la negociación colectiva y de la igualdad de género ha polarizado una atención considerable en los últimos años. De las experiencias de negociación sobre la igualdad de género pueden extraerse valiosas ideas para orientar a los interlocutores sociales en la lucha contra la discriminación por motivos distintos que del sexo (véase el recuadro 2.2).

Las cláusulas de igualdad de género en los convenios colectivos

324. El grado de desarrollo económico de un país y su nivel de diálogo social determinan en gran medida el tipo de cláusulas de igualdad de género que se incluyen en los convenios colectivos y los correspondientes mecanismos de control. Incluso en los países industrializados, como los Estados miembros de la Unión Europea, la forma y la medida en que se consideran las cuestiones de igualdad de género varía[63]. Destacan sin embargo, algunos rasgos comunes respecto de las cuestiones sujetas a negociación, entre las cuales suelen figurar: la acción positiva; el permiso parental, el horario flexible, la igualdad de remuneración y, más recientemente, el acoso sexual. Los sindicatos de la función pública confían más en una valoración neutral en términos de género de los puestos de trabajo para detectar desigualdades de remuneración y negociar de manera más persuasiva la inclusión de cláusulas de igualdad de remuneración en los convenios colectivos[64].

325. En los países en desarrollo, los convenios colectivos suelen obviar las cuestiones de igualdad de género, o las tratan con bastante estrechez de miras[65]. En Asia y Africa el alcance de la negociación colectiva queda generalmente limitado, ya que la mayor parte de la fuerza de trabajo, especialmente la femenina, trabaja en sectores o profesiones que quedan fuera del ámbito de la negociación colectiva.

326. En varios países de América Latina[66] la situación parece ser un tanto más favorable en este sentido. En efecto, según puso de manifiesto un estudio de la OIT, todos los convenios colectivos examinados incluían, por término medio, unas cuatro cláusulas sobre derechos de las mujeres trabajadoras, la mayoría de ellas en relación con la protección de los derechos de maternidad. El contenido de muchas de esas cláusulas supera las exigencias de las leyes nacionales en este ámbito. Un pequeño número de cláusulas prevé asimismo, aunque en términos muy generales, iguales oportunidades para las mujeres trabajadoras[67].

327. Los sindicatos pueden asociarse entre sí o con los otros interlocutores sociales y el gobierno para tomar iniciativas conjuntas que promuevan la inclusión de las cuestiones de igualdad de género en los programas sociales y de empleo. Por ejemplo, en la **República de Corea**, la Federación Coreana de Sindicatos (FKTU) y la Confederación Coreana de Sindicatos (KCTU) han proporcionado directrices para la negociación colectiva en este ámbito a sus afiliados.

328. La ausencia general de cláusulas de igualdad, o el carácter limitado de las mismas, podría reflejar la crisis más general que está sufriendo la negociación colectiva como institución capaz de conciliar los objetivos de producción y productividad con las preocupaciones de la redistribución social. Las negociaciones parecen oscilar tan sólo entre las demandas de los trabajadores en relación con la seguridad en el empleo y la defensa de los salarios reales, por una parte, y las exigencias patronales de mayor flexibilidad por otra[68].

La capacidad de negociación sobre el movimiento laboral

329. Ni la relación entre la proporción de mujeres y la de hombres en la fuerza de trabajo, ni el porcentaje de trabajadores pertenecientes a un grupo racial particular dentro del grupo mayoritario parecen ser determinantes para

[63] L. Dickens: *Equal opportunities and collective bargaining in Europe.4. Illuminating the process* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 1998).

[64] J. Pillinger: *¡Equidad de remuneración ya!*, *op. cit.*

[65] G. Jolidon: *La lutte contre la discrimination dans l'emploi et la profession par le biais des conventions collectives de travail*, documento preparado para el Programa InFocus sobre la Promoción de la Declaración, Ginebra, OIT, 2001.

[66] Estos países son: la Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

[67] OIT: *Panorama laboral 2002* (Lima, 2002), págs. 70-78.

[68] *Ibíd.*

la inclusión de disposiciones de igualdad en el proceso de negociación colectiva. Es más bien la capacidad de negociación del movimiento de los trabajadores la que resulta ser significativa (véase el recuadro 2.2).

330. La probabilidad de que las cuestiones de igualdad de género se aborden, y la clase y el número de las cuestiones respecto a las cuales existen probabilidades de negociación obedecen en gran medida al ámbito de esta negociación: ya sea central, sectorial o empresarial. En la negociación centralizada se tiende normalmente a favorecer las cuestiones de igualdad. En el **Reino Unido**[69], **Australia** y **Nueva Zelandia**[70] la descentralización del marco de las relaciones laborales ha tenido repercusiones negativas en la negociación de la igualdad de género, y en particular de la igualdad de remuneración.

La negociación de la igualdad más allá del género

331. El vínculo entre negociación colectiva y otras formas de igualdad no se ha estudiado tan a fondo como la relación entre negociación colectiva y el género. Existen indicios de que se está progresando también en otros frentes. En un examen de la OIT se encontró que, además del sexo, la raza se encuentra entre los motivos más frecuentemente tratados en los convenios colectivos[71]. Otros motivos son la discapacidad, la orientación sexual, la edad y el VIH/SIDA. En **Sudáfrica**, la National Union of Mineworkers and Gold Fields, segundo productor de oro del país, ha alcanzado un acuerdo amplio en el que se prevén programas de prevención, análisis voluntarios y atención y tratamiento médicos de los trabajadores afectados por el VIH/SIDA. En **Irlanda**, el convenio nacional tripartito trienal, Programa para la Prosperidad y la Justicia, negociado en marzo de 2000 incluye una serie de disposiciones destinadas a facilitar el acceso al empleo de las personas con discapacidades[72]. En **Alemania** se han negociado convenios de carácter sectorial en los que se protege a los trabajadores de más edad contra el despido, y en convenios de nivel empresarial se han previsto medidas de reubicación laboral para los trabajadores de más edad con discapacidades físicas.

Empresas que se movilizan por la igualdad

332. La eficacia de las estrategias de igualdad en cada empresa depende en cierta medida de si los empleadores y directores creen que la promoción de la igualdad es rentable. Esto explica el interés creciente en descubrir la relación entre igualdad y productividad. Si los beneficios son superiores o iguales a los costes asociados con la introducción de políticas de igualdad de oportunidades o acción positiva, los empleadores estarán claramente interesados en promover dichas medidas.

---

[69] L. Dickens: *Collective Bargaining and the Promotion of Equality: The Case of the United Kingdom*, Interdepartamental Projects and Activities Women. Documento de trabajo núm. 12, OIT, Ginebra, 1993, y J. Rubery: *Equal Pay in Europe? Closing the Gender Wage Gap* (Basingstove Macmillan, 1998).

[70] S. Hammond y R. Harbridge: «The impact of decentralised bargaining on women: Lessons for Europe from the antipodes», en B. Fitzpatrick (director de la publicación): *Bargaining in Diversity: Colour, Gender and Ethnicity* (Dublin, Oak Tree Press, 1997).

[71] G. Jolidon: *op. cit.*

[72] European Industrial Relations Observatory (EIRO) Online: *Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners*, recuadro 2, disponible en http://www.eiro.eurofound.ie/2001/study/TN01022201S.html.

Argumentación de las empresas a favor de la igualdad

333. La argumentación de las empresas en favor de la igualdad es la lógica que vertebra el enfoque de gestión de la diversidad. Según este último, la heterogeneidad creciente de la fuerza de trabajo en términos de edad, género y origen étnico es un valor y no una carga. La mundialización de los mercados y de la producción exige personas de diferentes orígenes para satisfacer a una clientela en pleno cambio [73] y para innovar y aumentar la productividad. El empleador es el primer interesado en valorar una fuerza de trabajo plural, así como en atraer y mantener a los trabajadores mejor cualificados de todos los segmentos de la sociedad. Desde este punto de vista, la gestión de la diversidad se convierte en parte integrante de las políticas de gestión de los recursos humanos para crear una cultura laboral en la cual cada trabajador, sin distinción alguna por motivos de edad o discapacidad, pueda desarrollar plenamente sus cualidades, contribuyendo así al rendimiento global de la empresa, lo cual conducirá a una relación larga y de mutuo beneficio [74].

334. El número de grandes empresas y multinacionales (EMN) que en los **Estados Unidos**, el **Reino Unido**, **Australia**, **Canadá**, **Sudáfrica** y Europa están adoptando una filosofía de gestión de la diversidad para incrementar su competitividad que está en progresivo aumento [75]. Alrededor del 75 por ciento de las EMN estadounidenses han adoptado estrategias de gestión de la diversidad y un 92 por ciento de los ejecutivos de este país en el ámbito de los recursos humanos cree que existe una correlación positiva entre estas estrategias de gestión y la rentabilidad [76]. He aquí algunas prácticas comunes de gestión de la diversidad: esfuerzos para entrar en contacto con grupos diversos de estudiantes antes y durante la contratación; programas de pasantías para estudiantes de grupos minoritarios; formación en la que se abordan los problemas específicos de grupos diversos de trabajadores; programas de tutoría que pone en contacto a miembros de grupos infrarrepresentados que ocupan diferentes posiciones en la jerarquía, y estrategias de comunicación destinadas a difundir las prácticas de gestión de la diversidad tanto a nivel interno como al mundo exterior.

335. Por ejemplo, en las zonas de alto índice de población de minorías étnicas, el banco Lloyds TSB coloca carteles en los idiomas de dicha población para dar a conocer sus vacantes y anuncia su programa de contratación de licenciados en la prensa de estas minorías. La política de igualdad de oportunidades de AT&T ofrece a todas las empresas pertenecientes a mujeres y a minorías un máximo de oportunidades de convertirse en sus proveedores, contratistas y subcontratistas de bienes y servicios [77]. General Mills tiene un programa de tutoría conjunta organizado por su Foro de Mujeres en que colaboran mujeres mejor situadas con otras en posiciones más bajas, a fin de ayudar a estas últimas a comprender qué aptitudes y competencias necesitan para progresar en la organización [78].

---

[73] «La diversidad forma parte integrante de nuestra empresa … buscamos con dinamismo nuevas fórmulas para comprender las distintas comunidades en que actuamos … que nuestros clientes y empleados tienen diversas necesidades y aspiraciones». Véase http://www.lloydstsb.com/about_us/lisb/company/equal_opportunities/.

[74] N. Rogovsky y E. Sims: *Corporate success through people: Making the International Labour Standards work for you* (Ginebra, OIT, 2002), pág. 28.

[75] Actualmente los argumentos acerca de las ventajas derivadas de la gestión de la diversidad son más habituales en los Estados Unidos que en Europa. Sin embargo, en los Estados Unidos, aunque se reconoce asimismo la necesidad de luchar contra los prejuicios sexistas en las actuales prácticas y comportamientos en el trabajo a la hora de gestionar la diversidad, en la práctica se pone el acento en la valoración de la diversidad étnica.

[76] Datos del *Credit Union Executive Newsletter* citados en J. L. Brant: *The business case for non-discrimination and diversity management*, documento preparado para el Programa de Gestión y Ciudadanía de Empresa (Ginebra, OIT, 2002), pág. 4.

[77] *AT&T Equal opportunity/affirmative action*, accesible en http://www.att.com/hr/life/eoaaa/index.html.

[78] J.L. Brant: *The business case for non-discrimination and diversity management*, *op. cit.*, pág. 26.

Argumentación de las empresas

336. La argumentación de ciertas empresas tiene mayor pertenencia que la de otras, según la estrategia competitiva que sigan (según ésta se base en la calidad y la innovación o en el recorte de gastos), la posición que ocupen en el mercado de trabajo y la composición de su plantilla. Las políticas de igualdad de oportunidades, sobre todo cuando son voluntarias, tienden a beneficiar en mayor medida a los trabajadores ya dotados de un poder de negociación considerable. A la empresa no le preocupan los salarios bajos, ni la revalorización del trabajo en la base de las estructuras salariales y profesionales. El objetivo de la gestión de la diversidad es el «techo de cristal», no el «suelo pegajoso» [79].

El desafío de las pequeñas y medianas empresas

Políticas de igualdad de oportunidades

337. Sin embargo muchas empresas de grandes dimensiones no ven todavía la relación entre la no discriminación y la igualdad, por una parte, y la gestión de la calidad y la productividad por otra. Las políticas de igualdad de oportunidades se conciben todavía en muchos casos como una preocupación secundaria, más que como un instrumento para lograr los objetivos empresariales básicos. Las reservas acerca de la eficacia y de las implicaciones económicas de aplicar medidas de igualdad de oportunidades son un problema recurrente y extendido. Y ello es aún más cierto en el caso de las pequeñas y medianas empresas (PYME).

338. Una encuesta a las empresas, realizada por la OIT en el Caribe en 2001 en el contexto de su Programa para la Promoción de la Cooperación entre los Empleadores y los Trabajadores (PROMALCO), confirmó la existencia de una correlación entre las empresas de pequeño tamaño y la ausencia de una política oficial de igualdad de oportunidades. Respondieron a la encuesta más de 350 centros de trabajo de todo el Caribe con diez o más trabajadores y dedicados a todo tipo de actividades. Más del 30 por ciento dijo tener una política de igualdad de oportunidades oficial y por escrito. Los centros de trabajo sin tal política eran en su mayoría de pequeño tamaño [80].

339. La mayoría de los centros de trabajo que afirmaba tener una política por escrito no disponía de sistema alguno para valorar el impacto de las medidas de igualdad de oportunidades. No obstante, citaron casos que dan fe de ciertos efectos. Entre éstos, figura en primer lugar mayor conciencia y una moral más elevada de los trabajadores. Merece la pena señalar que casi la cuarta parte de las empresas encuestadas que poseían una política de igualdad de oportunidades por escrito respondieron que dicha política había tenido efectos «estructurales», como cambios en los procedimientos y prácticas orgánicos [81].

340. Otra investigación llevada a cabo para la preparación de este Informe global arroja algunas conclusiones interesantes sobre la incidencia de las prácticas empresariales en la lucha contra la discriminación y la promoción de la igualdad de oportunidades y su efecto en la productividad de las PYME en dos países desarrollados, **Australia** y el **Reino Unido**, que tienen una legislación antidiscriminación desde hace varios decenios. En ambos países la incidencia de las políticas de igualdad de oportunidades por escrito en las PYME es similar y relativamente alta (32 por ciento en el **Reino Unido** y 37 por ciento en **Australia**), aunque mucho más baja si se las compara con las grandes empre-

[79] J. Storey: «Equal opportunities in retrospect and prospect» en *Human Resource Management Journal* (Alexandria VA, The Society for Human Resource Management), vol. 9, núm. 1, págs. 5-19.

[80] OIT: Programa para la Promoción de la Cooperación entre los Empleadores y los Trabajadores (PROMALCO): *Caribbean enterprises Survey, Preliminary Findings* (Ginebra, OIT, 2001).

[81] *Ibíd.*

sas (83 por ciento y 90 por ciento respectivamente). Resulta sorprendente observar que casi la mitad de las PYME del **Reino Unido** consideraba innecesario adoptar una política oficial de igualdad de oportunidades[82].

341. La existencia de una normativa escrita no siempre se traduce en prácticas equitativas en materia de oportunidades. Alrededor de un 20 por ciento de las PYME de ambos países que ofrecen facilidades a los trabajadores con discapacidades. Con todo, sólo en, a lo sumo, un 10 por ciento de las empresas de este tipo se dan otras prácticas en pro de la igualdad de oportunidades en ambos países, o incluso menos. Sin embargo, la existencia de una política oficial aumenta las probabilidades de que las PYME adopten prácticas de igualdad de oportunidades.

342. En el **Reino Unido**, las PYME con prácticas de igualdad de oportunidades tienden a ser más productivas, a tener un número mayor de trabajadores sindicados, menos trabajadores con bajos sueldos y una plantilla más plural en comparación con otras PYME. En **Australia**, las políticas de igualdad de oportunidades están más uniformemente extendidas entre las PYME de diferentes características. En el **Reino Unido**, donde las medidas de acción positiva son voluntarias, la adopción de planes de igualdad ocurre en empresas que ya tienen éxito en varios planos. En **Australia** la ley es más exigente en relación con la adopción de planes en pro de la igualdad, lo cual puede explicar la uniformidad de la que hablamos, independientemente de las características de la empresa. Ello brinda un argumento en favor de la política oficial en este ámbito. Una observación importante fue que en ninguno de los dos países había pruebas de que la política de igualdad de oportunidades tuviera efectos negativos en la productividad.

343. Las iniciativas unilaterales de los empleadores son importantes, pero necesitan ir respaldadas por medios complementarios. Para lograr el cambio, son esenciales una acción estatal selectiva en leyes de no discriminación e igualdad y más allá de las mismas y una regulación conjunta de los empleadores y los sindicatos por medio de la negociación de la igualdad.

Más allá de las iniciativas y de los actores nacionales

Cooperación y alianzas

344. La cooperación y las alianzas de los sindicatos o las organizaciones de empleadores con representantes de la sociedad civil como los parlamentarios, los defensores de los derechos humanos o las organizaciones de mujeres ayudan a atraer la atención de los medios de comunicación y el público en general sobre las cuestiones de igualdad en el mundo del trabajo. Estas alianzas intensifican la presión para el cambio político y sirven para el intercambio de conocimientos y la creación de capacidad. Las coaliciones multipartidistas también han demostrado ser cruciales para estimular los cambios en el comportamiento de los actores económicos que operan a nivel mundial.

Aplicación y verificación de los códigos de conducta

345. Desde el final de la Guerra Fría, el poder de las empresas multinacionales (EMN) ha ido en aumento, mientras que el papel del Estado ha disminuido. Ello ha llevado a los sindicatos, las ONG y las asociaciones de mujeres y de otro tipo a unirse para influir en el comportamiento de las empresas y garantizar el respeto de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre los que figura la eliminación de toda discriminación[83]. Un ejemplo de

[82] V. Pérotini, A. Robinson y J. Laindes: *Equal opportunities and performance*, *op. cit.*

[83] UNIFEM: *El progreso de las mujeres en el mundo, Informe Bienal de UNIFEM* (Nueva York, 2000).

ello es la Ethical Trading Initiative (ETI), que es una asociación de sindicatos, ONG y empresas, apoyada en parte por el Gobierno del **Reino Unido**. La ETI constituye un foro para el intercambio de información sobre la aplicación y la verificación de códigos de conducta. Una de las novedades de la ETI reside en su interés en la verificación. Ello requiere vigilar el cumplimiento del código y de un sistema de aplicación, lo cual implica definir normas y reglas para el sistema de verificación adoptado por una empresa y proporcionar formación y cualificación a quienes se encargan del mismo[84].

346. Este sistema de verificación resulta más legítimo y eficaz que el «control independiente» por personas y organizaciones aisladas como las ONG o las empresas privadas de auditoría, contratadas por las multinacionales para valorar el cumplimiento de sus propios códigos de conducta. A menudo se ha puesto en duda la «independencia» y la capacidad técnica de los controladores[85]. Otra preocupación importante es la ausencia en varios códigos de conducta de una referencia explícita a las normas internacionales fundamentales del trabajo[86]. Algunos analistas aducen que existen códigos facultativos más «fiables», como la *Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social de la OIT* y las *Directivas de la OCDE para las Empresas Multinacionales*, revisadas en junio de 2000, las cuales están ancladas en un marco de principios universales que tanto las empresas internacionales como los gobiernos y los sindicatos han prometido respaldar[87].

347. No obstante, al extenderse las disposiciones de los códigos de conducta de las empresas a los trabajadores de sus empresas proveedoras y subcontratistas, tendrían el potencial de contribuir a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato a lo largo de toda la cadena de producción a nivel nacional e internacional. Para que ello suceda, los códigos de conducta no deben convertirse en sustitutos de las leyes nacionales o internacionales, ni utilizarse para sortear a los sindicatos y eludir la negociación colectiva. Con el fin de propugnar la adopción de códigos de conducta que cumplan estos requisitos, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) ha elaborado una serie de normas, conocidas como el Código del agua de la ISP *(PSI Water Code)*, que las empresas públicas y privadas de suministro de agua tanto deberían respetar con el doble objetivo de evitar la explotación y el trato injusto de los trabajadores, y garantizar el abastecimiento de agua potable en buenas condiciones y de un saneamiento adecuado.

348. El Pacto Mundial también es ilustrativo del reconocimiento del papel fundamental de las empresas en la promoción de los derechos humanos fundamentales y del valor de las asociaciones entre actores de distinto tipo. Se trata de una plataforma cimentada en ciertos valores y en la que participan

---

[84] Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres: *Una guía sindical sobre la mundialización* (Bruselas, CIOSL, 2001).

[85] *Ibíd.*

[86] La CIOSL ha observado que casi todas las empresas que adoptan códigos de nueva planta operan en sectores con una mayoría de trabajadores no sindicados y en los países en los cuales los derechos sindicales no se respetan. La CIOSL mantiene que si se eliminara la discriminación contra los afiliados a los sindicatos y se respetaran verdaderamente la libertad de asociación y el efectivo reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, los códigos de conducta no serían tan necesarios. Véase CIOSL: *Una guía sindical sobre la mundialización*, *op. cit.*, pág. 14. Esta guía es accesible asimismo en: http://www.cinterfor.org.uy/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/worker/bajarch/doc/sind/guiamund.pdf. Véase también Grupo de Trabajo sobre las Dimensiones Sociales de la Liberalización del Comercio Internacional, *Examen general de los acontecimientos globales y de las actividades de la Oficina en relación con los códigos de conducta, el etiquetado social y otras iniciativas del sector privado que revisten importancia para las cuestiones laborales*, documento del Consejo de Administración GB.273/WP/SDL/1 (Rev.1), 273.ª reunión, Ginebra, noviembre de 1998.

[87] Consejo Internacional para Estudios de Derechos Humanos (CIEDH), más allá de lo discrecional: *Los derechos humanos y la emergencia de obligaciones legales internacionales para las empresas*, Resumen accesible en español en http://www.ichrp.org/ (Ginebra, CIEDH, 2002).

Recuadro 2.3

La discriminación es asunto de todos
Una iniciativa empresarial en el marco del Pacto Mundial

La discriminación nos afecta a todos es una iniciativa dirigida por empresas dentro del marco de Global Compact que se lanzó en la Conferencia de las Naciones Unidas contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban en 2001. Su objetivo es poner de manifiesto y promover buenas prácticas en relación con la diversidad en el lugar de trabajo. Participaron en ella seis empresas de los cinco continentes: el fabricante sueco de automóviles Volvo Car Corporation, el gigante brasileño de los multimedia Globo, la empresa india de tecnología de la información Satyam, la empresa de servicios públicos de energía sudafricana Eskom y el grupo sudafricano Sanlam de servicios financieros y el fabricante estadounidense de automóviles Ford Motor. Tras ello, un grupo de empresas, ONG y sindicatos suecos, en cooperación con organismos del Gobierno sueco, están ejecutando un proyecto nacional concebido para luchar contra la discriminación y promover la diversidad en el lugar de trabajo. Sobre la base de la experiencia adquirida en Suecia, se están previendo iniciativas similares en otros países.

Fuente: The Global Compact Executive Office and Volvo Car Corporation: *Discrimination is everybody's lousiness* (2001), available at http://www.respecteurope.com/eng/news_e.html.

gobiernos, empresas, sindicatos y el sistema de las Naciones Unidas. Proporciona un marco complementario para las iniciativas voluntarias en las empresas. Este Pacto está concebido para promover el aprendizaje institucional identificando y dando a conocer buenas prácticas basadas en nueve principios que engloban los derechos humanos, los principios y derechos fundamentales en el trabajo y las preocupaciones medioambientales (véase el recuadro 2.3).

Parte IV. Hacia un plan de acción para eliminar la discriminación en el trabajo

1. La vía del progreso

Definición de las necesidades para que prosiga la acción de la OIT

Objetivo del informe global

349. El informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo tiene por objeto servir de base para valorar la efectividad de la asistencia que proporciona la Organización y determinar prioridades, en forma de planes de acción en materia de cooperación técnica. El informe se somete a la Conferencia para su discusión tripartita, tras lo cual el Consejo de Administración extrae sus conclusiones respecto a las prioridades y los planes de actuación en materia de cooperación técnica que habrán de cumplirse en los cuatro años siguientes[1].

350. Más allá de los objetivos de los Convenios núms. 100 y 111 sobre igualdad de remuneración y eliminación de la discriminación, una meta fundamental de todas las normas de trabajo de la OIT es garantizar la igualdad de trato de todos los individuos y grupos en el mercado de trabajo. Para ello, la OIT promueve la igualdad de género, el aumento del número de empleos y su calidad para las mujeres, la supresión de las barreras al empleo y a la formación, la igualdad de trato para los trabajadores migrantes y los derechos de los pueblos indígenas y tribales.

Plan de acción para la eliminación de la discriminación en el trabajo

351. Las propuestas relativas a la acción que debería complementar este informe global sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación habrán de asentarse en las actividades existentes y determinar qué puede hacerse mejor y con mayor eficacia. Un plan de acción para la eliminación de la discriminación en el trabajo debe adaptarse a los objetivos estratégicos y a la promoción del trabajo decente. El Programa de Trabajo Decente proporciona un marco que permite determinar los vínculos existentes entre los modelos de discriminación imperantes en distintos tipos de sociedades, y formular una respuesta exhaustiva. Debe respaldarse la acción a escala nacional con miras a facilitar los esfuerzos de los mandantes tripartitos por encontrar las respuestas y las soluciones adecuadas.

Tres líneas de acción principales

352. Pueden considerarse tres cauces de acción principales. En primer lugar, en aquellas áreas en las que ya se haya trabajado, debería darse prioridad al

[1] OIT: *Declaración relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento*, Conferencia Internacional del Trabajo, 86.ª reunión, Ginebra, 1998.

asesoramiento y a la difusión de la información y experiencia para dar a conocer mejor el trabajo llevado a cabo, así como sus resultados. De igual modo, debería facilitarse la interacción tanto entre la OIT y los mandantes, como entre la OIT y otros actores del sistema multilateral. En segundo lugar, debería consolidarse la acción de la OIT en aquellas áreas en las que el informe ha detectado necesidades y lagunas particularmente importantes. En tercer lugar, debería ponerse un empeño específico en aumentar la capacidad de los Estados Miembros, así como de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, para abordar las múltiples vertientes de la discriminación.

Tres estrategias para poner en marcha los planes de acción

353. En este informe global se ha demostrado que cuando se aborda la discriminación en el trabajo, se trata al propio tiempo toda una serie de objetivos en movimiento, algunos de los cuales se duplican: cuando las sociedades pasan de la ignorancia o de la negación de las distintas formas de discriminación, a la sensibilización con respecto a las mismas, lo que procuran es subsanar las deficiencias que han reconocido. Las sociedades ven la discriminación a través del prisma de su marco conceptual, basado en los conocimientos de que disponen y en los comportamientos imperantes. Para remediarla se valen de las instituciones y de los mecanismos disponibles, y aprovechan la voluntad política y la movilización social con el fin de imprimir el movimiento necesario a fin de alcanzar su objetivo: eliminar la discriminación y promover la igualdad de oportunidades en el trabajo.

354. Un plan de acción eficaz debería cubrir todas estas áreas y centrarse en aumentar los conocimientos, la concienciación y los servicios.

Conocimientos

Indicadores de igualdad en el trabajo

355. La creación, ampliación, actualización y difusión de la base de conocimientos sobre discriminación e igualdad de oportunidades es una de las principales áreas de trabajo de la OIT. La distancia que siempre separa el principio de la igualdad en el trabajo de la discriminación efectiva debe comprenderse mejor. Podrían crearse indicadores de igualdad en el trabajo a fin de integrarlos entre los criterios definitorios del trabajo decente. De este modo se dispondría de más herramientas adecuadas para medir el progreso y detectar los retrocesos en la promoción de la igualdad.

El vínculo entre la discriminación y la pobreza

356. En este informe global se ha demostrado que la discriminación es un factor determinante en las perspectivas de los individuos y de los grupos. Además, algunos grupos de personas son víctimas del efecto multiplicador de la discriminación por motivos diversos. Las personas que son víctimas de discriminaciones múltiples también experimentan desventajas múltiples. De momento, en los programas y estrategias de lucha contra la pobreza no se ha abordado de manera automática el vínculo entre pobreza y discriminación sistémica. Es importante reconocer que la pobreza se vive y reproduce de distintas maneras, con arreglo a las características personales y sociales de las personas a las que afecta.

357. La OIT se centra en el vínculo que existe entre el empleo y la reducción de la pobreza. Allí donde la discriminación fomenta la pobreza y la perpetúa las acciones y las políticas de lucha contra la pobreza, deben combatir la discriminación a fin de resultar eficaces. Las políticas relacionadas con el trabajo y las instituciones del mercado de trabajo basadas en la supresión de la discriminación, encaminadas a reducir la pobreza y creadas con miras al cre-

cimiento, serían una aportación distintiva de la OIT a un enfoque del desarrollo y de la reducción de la pobreza basado en los derechos. Con una base sólida de conocimientos sobre estas cuestiones, la OIT se encontraría en una posición ventajosa para abordarlas en diversas iniciativas, como por ejemplo el proceso de elaboración del documento de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo y otros foros. En estas iniciativas, la OIT asumiría su función de responsable de la orientación de la acción internacional en estos ámbitos, que le ha sido conferida en importantes conferencias mundiales como las celebradas en Beijing, Copenhague o Durban.

Guía para la eliminación de la discriminación en el trabajo

358. Es esencial ser consciente de que existen diferentes formas de discriminación. Por ejemplo, una sociedad puede avanzar y pasar de la falta de conocimiento o de la negación de algunas formas de discriminación a la adopción de acciones exhaustivas para combatirlas, pero sin ser aún consciente o estar preparada para abordar otras formas de discriminación. Los gobiernos y los interlocutores sociales deben pronunciarse sobre su situación con respecto al reconocimiento y tratamiento de los distintos tipos de discriminación, y elaborar guías para ayudar a avanzar hacia la eliminación de la discriminación en el trabajo. La OIT debería poder proporcionar asistencia cuando y como sea necesaria.

Hacia la igualdad de remuneración

359. En el informe se han examinado en detalle las desigualdades de remuneración entre mujeres y hombres que resultan de una combinación de factores, como las diferencias en la división del trabajo por razón de género y en la orientación de las carreras de las mujeres, los factores relacionados con la familia, la segregación en el trabajo y la estructura de salarios. Puede decirse que la prueba de fuego de una política de igualdad de oportunidades es su buen desarrollo en el modo de abordar las desigualdades de remuneración.

360. La OIT ha desempeñado un papel fundamental a la hora de situar la igualdad de remuneración en los programas internacionales y nacionales. El gran número de ratificaciones del Convenio núm. 100, así como las amplias declaraciones de estrategia formuladas en las más altas esferas así lo confirman. No obstante, aún queda mucho tramo por recorrer antes de conseguir la igualdad de remuneración. Es el momento de renovar el compromiso para alcanzarla, centrándose en la utilización de nuevas técnicas y en la recopilación de datos para comparar empleos y sueldos, en un contexto de políticas de salario más amplio.

361. Es necesario documentar el alcance de la discriminación en materia de remuneración en los distintos sectores (formal e informal), ocupaciones, empresas y países, y presentar regularmente estadísticas pertinentes y fiables. De este modo, podremos evaluar el alcance real de esta discriminación por razón de sexo, raza y origen social, entre otras razones. Mientras que las estrategias más efectivas para conseguir la igualdad de remuneración dependen de las diferentes situaciones nacionales, es necesario proceder a una valoración de las funciones respectivas y puntos fuertes de una combinación de políticas que incluya salarios mínimos y/u otras formas de políticas públicas, negociación de salarios y medidas normativas. Podrían utilizarse verificaciones de funciones y métodos de evaluación y de clasificación para desarrollar un «equipo de herramientas para la igualdad de remuneración», en el marco general de las políticas de salarios y recursos humanos.

Movilización

Una política coherente y sostenida

362. Para contrarrestar las imágenes negativas y el sufrimiento de los grupos que son víctimas de discriminación, se precisa una política de información y de movilización coherente y sostenida. Es necesario difundir imágenes y

soluciones compensatorias y positivas. Deben divulgarse aquellos casos en que se ha conseguido eliminar la discriminación, así como las directrices y otros documentos de política sobre la no discriminación y la igualdad.

363. Hay que dirigir campañas a las instancias decisorias, en particular los parlamentarios, grupos comunitarios locales y líderes de opinión, para sensibilizarlas acerca de las conexiones entre la discriminación en general y las oportunidades especiales que ofrece el lugar de trabajo para promover la igualdad. Además, deberían fomentarse el enfoque del desarrollo y la mitigación de la pobreza basados en los derechos, y en el marco del cual la supresión de la discriminación sería un componente clave. Asimismo, deben adoptarse iniciativas en los planos internacional, nacional y local, bien planificadas para maximizar la trasparencia, el impacto y la efectividad.

Servicios

Apoyo a la acción legislativa

364. Es necesario generar un marco normativo que defina la discriminación y ayude a reconocerla cuando se produce, así como establecer directrices que garanticen su eliminación. Por ello, la asistencia en la elaboración y revisión de leyes sobre la igualdad reviste vital importancia: se trata de una actividad tradicional de la OIT que no sólo debe mantenerse sino también reforzarse. De igual modo, es necesario recurrir a la judicatura y a los actores que disfrutan de una posición clave en la aplicación de la legislación.

Apoyo para un marco institucional

365. Para mejorar la conformidad con la legislación nacional se necesitan dos tipos de acción. En primer lugar, las instituciones y procedimientos tradicionales del mercado de trabajo, como las agencias de colocación, los servicios de inspección del trabajo, la formación profesional y los planes de protección social, deben abordar las cuestiones relacionadas con la igualdad de manera continuada y documentada. En segundo lugar, deben crearse o reforzarse las instituciones nacionales dedicadas a la promoción y al control de la igualdad.

366. Estas instituciones y procedimientos relacionados, gubernamentales, bipartitos, tripartitos u otros, se enfrentan a una serie de desafíos, como la limitación de sus competencias, la falta de personal adecuado y competente, de financiación y de datos. Tal y como se indica en este informe, instituciones diferentes podrían abordar los distintos tipos de discriminación, como la discriminación por razón de sexo, de raza o el trato de los trabajadores migrantes. Si no, una institución podría ocuparse de las cuestiones de igualdad de manera más general. La primera opción permitiría la especialización y el trato más en profundidad de cada tipo específico de discriminación, mientras que la segunda opción facilitaría el tratamiento de cuestiones más complejas de discriminación múltiple. Está claro que si se quiere que estas instituciones sean eficaces a la hora de afrontar los desafíos existentes, es necesario un compromiso firme y un apoyo político sostenido.

367. En la actualidad, ni un solo servicio de la OIT presta asistencia en estas cuestiones institucionales tan complejas. Sería aconsejable crear este servicio que debería desempeñar dos funciones principales. La primera consistiría en contribuir a la creación y al funcionamiento de distintas instituciones, gubernamentales, tripartitas o relacionadas con los interlocutores sociales, con atribuciones relacionadas con la igualdad. Ello entrañaría la participación plena de las oficinas de actividades para los trabajadores y para los empleadores, así como de otros programas de la OIT conexos. La segunda función consistiría en incorporar las cuestiones de igualdad a los programas actuales de la Oficina Internacional del Trabajo. Deben evitarse las duplicidades en las actividades existentes; convendría más bien construir a partir de los puntos

fuertes de la acción y de la experiencia de la OIT hasta la fecha, tal y como se describen en este informe. Los principales objetivos de este servicio nuevo, que tendría un enfoque actual, consistirían en abordar adecuadamente la discriminación en el mercado de trabajo y garantizar que su eliminación permita un avance significativo hacia la eliminación de la discriminación en otros ámbitos.

2. Conclusión

La condena oficial de la discriminación es universal

368. La discriminación en el trabajo afecta a todos los países, sectores económicos y tipos de actividad. Hoy por hoy, su condena oficial es universal, particularmente en los casos que obedecen a razones de raza o sexo, respecto a los cuales el mundo ha pasado de la ignorancia o la negación, a la sensibilización y a la acción correctiva. Aun así, los avances en su eliminación han sido desiguales, y no siempre duraderos. Han surgido además nuevas formas de discriminación: la fundamentada en discapacidades, incluida la seropositividad VIH/SIDA, y con las tendencias demográficas actuales, aquella basada en la edad. Además, el afán por eliminar la discriminación nos ha inducido a examinar más a fondo las raíces del problema. Si bien sus manifestaciones externas pueden suprimirse con bastante rapidez, el tratamiento y la eliminación de sus causas estructurales subyacentes requieren un esfuerzo mucho mayor, como en particular cabe apreciar en los mercados de trabajo, donde se necesitan intervenciones complejas mientras la liberalización y la aplicación de políticas públicas deficientes generan nuevas trabas.

369. Los gobiernos, los empleadores y los trabajadores, así como las organizaciones de estos últimos colectivos, tienen la responsabilidad conjunta de procurar eliminar la discriminación en el lugar de trabajo. La igualdad de condiciones en el acceso a la educación y a la formación, la existencia de instituciones y procedimientos no discriminatorios en el mercado laboral, y la igualdad de trato en el trabajo son requisitos indispensables para que los colectivos que son víctimas de discriminación puedan aspirar a un trabajo decente y conseguirlo. La experiencia ha demostrado que la sensibilización, la acción positiva y la penalización de quienes perpetúan la discriminación ayudarán a la consecución de un campo de juego equilibrado.

370. Se ha puesto un empeño considerable en eliminar la discriminación por razón de sexo y fomentar la igualdad entre hombres y mujeres. Este es un objetivo recurrente, indispensable y omnipresente en el Programa de Trabajo Decente de la OIT. No obstante, las actividades se han centrado más en la eliminación de las barreras al empleo y quizás no lo suficiente en las desigualdades de acceso a la educación y a la formación profesionales, y en otras condiciones del trabajo y del empleo.

371. En el informe se muestra que la Organización, en especial mediante la cooperación técnica, ha abordado la discriminación principalmente por conducto de proyectos y programas dirigidos a grupos específicos en el trabajo, como las mujeres trabajadoras, los trabajadores migrantes y los trabajadores

con discapacidades. Esta labor debe continuar y consolidarse. Se necesitarán medidas lo suficientemente audaces e innovadoras para superar algunas de las susceptibilidades que puede suscitar el trato más detenido de cuestiones como la raza, la opinión política, las preferencias y la orientación sexual, así como la religión. Al propio tiempo, existen otros motivos de discriminación que requieren mayor atención.

372. La discriminación en el trabajo no sólo refuerza la pobreza, sino que además la genera. La mayoría de las víctimas de los efectos acumulativos de la discriminación múltiple se encuentran entre los segmentos más pobres de la población. Una estrategia viable en el trabajo para reducir la pobreza presupone el respeto de los principios que configuran los derechos fundamentales, incluida la no discriminación en el trabajo, así como mayor atención a los mecanismos de admisión al mismo.

Un compromiso renovado

373. En este informe global se ha afirmado que la discriminación en el trabajo y su eliminación nos afecta a todos de alguna manera, ya que obstaculiza tanto el crecimiento socioeconómico como el desarrollo individual. También se ha sostenido que el lugar de trabajo es un punto de partida estratégico para aplicar métodos prácticos que permitan prevenir y eliminar la discriminación, amén de promover la igualdad. Los mandantes de la OIT tienen la responsabilidad de movilizar los recursos necesarios para eliminar la discriminación en el lugar de trabajo. Deberían hacerse cargo de ello — juntos, por separado y con la asistencia de la Oficina — y dar progresivo cumplimiento al principio de la Declaración relativa a la eliminación de la discriminación en el empleo y en la ocupación. El presente informe puede servir así para potenciar un compromiso renovado y un esfuerzo práctico, orientado y determinado, que permita eliminar de manera efectiva la discriminación en el trabajo.

Anexos

Anexo 1

Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento

Considerando que la creación de la OIT procedía de la convicción de que la justicia social es esencial para garantizar una paz universal y permanente;

Considerando que el crecimiento económico es esencial, pero no suficiente, para asegurar la equidad, el progreso social y la erradicación de la pobreza, lo que confirma la necesidad de que la OIT promueva políticas sociales sólidas, la justicia e instituciones democráticas;

Considerando que, por lo tanto, la OIT debe hoy más que nunca movilizar el conjunto de sus medios de acción normativa, de cooperación técnica y de investigación en todos los ámbitos de su competencia, y en particular en los del empleo, la formación profesional y las condiciones de trabajo, a fin de que en el marco de una estrategia global de desarrollo económico y social, las políticas económicas y sociales se refuercen mutuamente con miras a la creación de un desarrollo sostenible de base amplia;

Considerando que la OIT debería prestar especial atención a los problemas de personas con necesidades sociales especiales, en particular los desempleados y los trabajadores migrantes, movilizar y alentar los esfuerzos nacionales, regionales e internacionales encaminados a la solución de sus problemas, y promover políticas eficaces destinadas a la creación de empleo;

Considerando que, con el objeto de mantener el vínculo entre progreso social y crecimiento económico, la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una importancia y un significado especiales al asegurar a los propios interesados la posibilidad de reivindicar libremente y en igualdad de oportunidades una participación justa en las riquezas a cuya creación han contribuido, así como la de desarrollar plenamente su potencial humano;

Considerando que la OIT es la organización internacional con mandato constitucional y el órgano competente para establecer Normas Internacionales del Trabajo y ocuparse de ellas, y que goza de apoyo y reconocimiento universales en la promoción de los derechos fundamentales en el trabajo como expresión de sus principios constitucionales;

Considerando que en una situación de creciente interdependencia económica urge reafirmar la permanencia de los principios y derechos fundamentales inscritos en la Constitución de la Organización, así como promover su aplicación universal;

La Conferencia Internacional del Trabajo,

1. Recuerda:

   a) que al incorporarse libremente a la OIT, todos los Miembros han aceptado los principios y derechos enunciados en su Constitución y en la Declaración de Filadelfia, y se han comprometido a esforzarse por lograr los objetivos generales de la Organización en toda la medida de sus posibilidades y atendiendo a sus condiciones específicas;

   b) que esos principios y derechos han sido expresados y desarrollados en forma de derechos y obligaciones específicos en convenios que han sido reconocidos como fundamentales dentro y fuera de la Organización.

2. Declara que todos los Miembros, aun cuando no hayan ratificado los convenios aludidos, tienen un compromiso que se deriva de su mera pertenencia a la Organización de respetar, promover y hacer realidad, de buena fe y de conformidad con la Constitución, los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios, es decir:

   a) a libertad de asociación y la libertad sindical y el reconocimiento efectivo del derecho de negociación colectiva;

   b) la eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio;

   c) la abolición efectiva del trabajo infantil; y

   d) la eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación.

3. Reconoce la obligación de la Organización de ayudar a sus Miembros, en respuesta a las necesidades que hayan establecido y expresado, a alcanzar esos objetivos haciendo pleno uso de sus recursos constitucionales, de funcionamiento y presupuestarios, incluida la movilización de recursos y apoyo externos, así como alentando a otras organizaciones internacionales con las que la OIT ha establecido relaciones, de conformidad con el artículo 12 de su Constitución, a respaldar esos esfuerzos:

   a) ofreciendo cooperación técnica y servicios de asesoramiento destinados a promover la ratificación y aplicación de los convenios fundamentales;

   b) asistiendo a los Miembros que todavía no están en condiciones de ratificar todos o algunos de esos convenios en sus esfuerzos por respetar, promover y hacer realidad los principios relativos a los derechos fundamentales que son objeto de esos convenios; y

   c) ayudando a los Miembros en sus esfuerzos por crear un entorno favorable de desarrollo económico y social.

4. Decide que, para hacer plenamente efectiva la presente Declaración, se pondrá en marcha un seguimiento promocional, que sea creíble y eficaz,

con arreglo a las modalidades que se establecen en el anexo que se considerará parte integrante de la Declaración.

5. Subraya que las normas de trabajo no deberían utilizarse con fines comerciales proteccionistas y que nada en la presente Declaración y su seguimiento podrá invocarse ni utilizarse de otro modo con dichos fines; además, no debería en modo alguno ponerse en cuestión la ventaja comparativa de cualquier país sobre la base de la presente Declaración y su seguimiento.

Anexo

Seguimiento de la Declaración

I. Objetivo general

1. El objetivo del seguimiento descrito a continuación es alentar los esfuerzos desplegados por los Miembros de la Organización con vistas a promover los principios y derechos fundamentales consagrados en la Constitución de la OIT y la Declaración de Filadelfia, que la Declaración reitera.
2. De conformidad con este objetivo estrictamente promocional, el presente seguimiento deberá contribuir a identificar los ámbitos en que la asistencia de la Organización, por medio de sus actividades de cooperación técnica, pueda resultar útil a sus Miembros con el fin de ayudarlos a hacer efectivos esos principios y derechos fundamentales. No podrá sustituir los mecanismos de control establecidos ni obstaculizar su funcionamiento; por consiguiente, las situaciones particulares propias al ámbito de esos mecanismos no podrán discutirse o volver a discutirse en el marco de dicho seguimiento.
3. Los dos aspectos del presente seguimiento, descritos a continuación, recurrirán a los procedimientos ya existentes; el seguimiento anual relativo a los convenios no ratificados sólo supondrá ciertos ajustes a las actuales modalidades de aplicación del artículo 19, párrafo 5, *e)* de la Constitución, y el informe global permitirá optimizar los resultados de los procedimientos llevados a cabo en cumplimiento de la Constitución.

II. Seguimiento anual relativo a los convenios fundamentales no ratificados

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. Su objeto es proporcionar una oportunidad de seguir cada año, mediante un procedimiento simplificado que sustituirá el procedimiento cuatrienal introducido en 1995 por el Consejo de Administración, los esfuerzos desplegados con arreglo a la Declaración por los Miembros que no han ratificado aún todos los convenios fundamentales.
2. El seguimiento abarcará cada año las cuatro áreas de principios y derechos fundamentales enumerados en la Declaración.

B. Modalidades

1. El seguimiento se basará en memorias solicitadas a los Miembros en virtud del artículo 19, párrafo 5, *e)* de la Constitución. Los formularios de memoria se establecerán con el fin de obtener de los gobiernos que no hayan ratificado alguno de los convenios fundamentales información

acerca de los cambios que hayan ocurrido en su legislación o su práctica, teniendo debidamente en cuenta el artículo 23 de la Constitución y la práctica establecida.

2. Esas memorias, recopiladas por la Oficina, serán examinadas por el Consejo de Administración.

3. Con el fin de preparar una introducción a la compilación de las memorias así establecida, que permita llamar la atención sobre los aspectos que merezcan en su caso una discusión más detallada, la Oficina podrá recurrir a un grupo de expertos nombrados con este fin por el Consejo de Administración.

4. Deberá ajustarse el procedimiento en vigor del Consejo de Administración para que los Miembros que no estén representados en el mismo puedan proporcionar del modo más adecuado las aclaraciones que, en el curso de sus discusiones, pudieren resultar necesarias o útiles para completar la información contenida en sus memorias.

III. Informe global

A. Objeto y ámbito de aplicación

1. El objeto de este informe es facilitar una imagen global y dinámica de cada una de las categorías de principios y derechos fundamentales observada en el período cuatrienal anterior, servir de base a la evaluación de la eficacia de la asistencia prestada por la Organización y establecer las prioridades para el período siguiente mediante programas de acción en materia de cooperación técnica destinados a movilizar los recursos internos y externos necesarios al respecto.

2. El informe tratará sucesivamente cada año de una de las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales.

B. Modalidades

1. El informe se elaborará bajo la responsabilidad del Director General sobre la base de informaciones oficiales o reunidas y evaluadas con arreglo a procedimientos establecidos. Respecto de los países que no han ratificado los convenios fundamentales, dichas informaciones reposarán, en particular, en el resultado del seguimiento anual antes mencionado. En el caso de los Miembros que han ratificado los convenios correspondientes, estas informaciones reposarán, en particular, en las memorias tal como han sido presentadas y tratadas en virtud del artículo 22 de la Constitución.

2. Este informe será presentado a la Conferencia como un informe del Director General para ser objeto de una discusión tripartita. La Conferencia podrá tratarlo de un modo distinto al previsto para los informes a los que se refiere el artículo 12 de su Reglamento, y podrá hacerlo en una sesión separada dedicada exclusivamente a dicho informe o de cualquier otro modo apropiado. Posteriormente, corresponderá al Consejo de Administración, en el curso de una de sus reuniones subsiguientes más próximas, sacar las conclusiones de dicho debate en lo relativo a las prioridades y a los programas de acción en materia de cooperación técnica que haya que poner en aplicación durante el período cuatrienal correspondiente.

IV. Queda entendido que:

1. El Consejo de Administración y la Conferencia deberán examinar las enmiendas que resulten necesarias a sus reglamentos respectivos para poner en ejecución las disposiciones anteriores.
2. La Conferencia deberá, llegado el momento, volver a examinar el funcionamiento del presente seguimiento habida cuenta de la experiencia adquirida, con el fin de comprobar si éste se ha ajustado convenientemente al objetivo enunciado en la Parte I.

El texto anterior es el texto de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento debidamente *adoptada por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo* en el curso de su octogésima sexta reunión, celebrada en Ginebra y cuya clausura se declaró el 18 de junio de 1998.

EN FE DE CUAL lo hemos firmado este décimo noveno día de junio de 1998.

El presidente de la Conferencia

JEAN-JAQUES OECHSLIN

El Director General de la Oficina Internacional del Trabajo

MICHEL HANSENNE

Anexo 2

Cuadro de ratificaciones de los Convenios de la OIT núms. 100 y 111

Núm. 100 — Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (160 ratificaciones al 1.º de enero de 2003).

Núm. 111 — Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (158 ratificaciones al 1.º de enero de 2003).

Explicación de los símbolos del cuadro

R Convenio ratificado al 1.º de enero de 2003.

— Convenio no ratificado al 1.º de enero de 2003.

Países	Convenio núm. 100	Convenio núm. 111
Afganistán	R	R
Albania	R	R
Alemania	R	R
Angola	R	R
Antigua y Barbuda	—	R
Arabia Saudita	R	R
Argelia	R	R
Argentina	R	R
Armenia	R	R
Australia	R	R
Austria	R	R
Azerbaiyán	R	R
Bahamas	R	R
Bahrein	—	R
Bangladesh	R	R
Barbados	R	R
Belarús	R	R
Bélgica	R	R
Belice	R	R
Benin	R	R

Países	Convenio núm. 100	Convenio núm. 111
Bolivia	R	R
Bosnia y Herzegovina	R	R
Botswana	R	R
Brasil	R	R
Bulgaria	R	R
Burkina Faso	R	R
Burundi	R	R
Cabo Verde	R	R
Camboya	R	R
Camerún	R	R
Canadá	R	R
República Centroafricana	R	R
Chad	R	R
República Checa	R	R
Chile	R	R
China	R	—
Chipre	R	R
Colombia	R	R
Comoras	R	—
Congo	R	R
Corea, República de	R	R
Costa Rica	R	R
Côte d'Ivoire	R	R
Croacia	R	R
Cuba	R	R
República Democrática del Congo	R	R
Dinamarca	R	R
Djibouti	R	—
Dominica	R	R
República Dominicana	R	R
Ecuador	R	R
Egipto	R	R
El Salvador	R	R
Emiratos Arabes Unidos	R	R
Eritrea	R	R
Eslovaquia	R	R
Eslovenia	R	R
España	R	R
Estados Unidos	—	—
Estonia	R	—
Etiopía	R	R
Ex República Yugoslava de Macedonia	R	R
Fiji	R	R
Filipinas	R	R
Finlandia	R	R
Francia	R	R
Gabón	R	R
Gambia	R	R
Georgia	R	R
Ghana	R	R
Granada	R	—
Grecia	R	R
Guatemala	R	R

Países	Convenio núm. 100	Convenio núm. 111
Guinea	R	R
Guinea-Bissau	R	R
Guinea Ecuatorial	R	R
Guyana	R	R
Haití	R	R
Honduras	R	R
Hungría	R	R
India	R	R
Indonesia	R	R
Irán, República Islámica del	R	R
Iraq	R	R
Irlanda	R	R
Islandia	R	R
Islas Salomón	—	—
Israel	R	R
Italia	R	R
Jamaica	R	R
Japón	R	—
Jordania	R	R
Kazajstán	R	R
Kenya	R	R
Kirguistán	R	R
Kiribati	—	—
Kuwait	—	R
República Democrática Popular Lao	—	—
Lesotho	R	R
Letonia	R	R
Líbano	R	R
Liberia	—	R
Jamahiriya Arabe Libia	R	R
Lituania	R	R
Luxemburgo	R	R
Madagascar	R	R
Malasia	R	—
Malawi	R	R
Malí	R	R
Malta	R	R
Marruecos	R	R
Mauricio	R	R
Mauritania	R	R
México	R	R
Moldova, República de	R	R
Mongolia	R	R
Mozambique	R	R
Myanmar	—	—
Namibia	—	R
Nepal	R	R
Nicaragua	R	R
Níger	R	R
Nigeria	R	R
Noruega	R	R

Países	Convenio núm. 100	Convenio núm. 111
Nueva Zelandia	R	R
Omán	—	—
Países Bajos	R	R
Pakistán	R	R
Panamá	R	R
Papua Nueva Guinea	R	R
Paraguay	R	R
Perú	R	R
Polonia	R	R
Portugal	R	R
Qatar	—	R
Reino Unido	R	R
Rumania	R	R
Rusia, Federación de	R	R
Rwanda	R	R
Saint Kitts y Nevis	R	R
San Marino	R	R
San Vicente y las Granadinas	R	R
Santa Lucía	R	R
Santo Tomé y Príncipe	R	R
Senegal	R	R
Seychelles	R	R
Sierra Leona	R	R
Singapur	R	—
República Arabe Siria	R	R
Somalia	—	R
Sri Lanka	R	R
Sudáfrica	R	R
Sudán	R	R
Suecia	R	R
Suiza	R	R
Suriname	—	—
Swazilandia	R	R
Tailandia	R	—
Tanzanía, República Unida de	R	R
Tayikistán	R	R
Togo	R	R
Trinidad y Tabago	R	R
Túnez	R	R
Turkmenistán	R	R
Turquía	R	R
Ucrania	R	R
Uganda	—	—
Uruguay	R	R
Uzbekistán	R	R
Venezuela	R	R
Viet Nam	R	R
Yemen	R	R
Yugoslavia	R	R
Zambia	R	R
Zimbabwe	R	R

Anexo 3

Cuadro 1. Variaciones en algunas de las características relativas a la participación de la mujer en el mercado del trabajo – muestra de países [a]

Países	Tasa de participación en la fuerza de trabajo					Empleo asalariado		
	Mujeres			Tasa de mujeres menos tasa de hombres		Mujeres que no trabajan en el sector agrícola [b]		
	1990	2000	Variación	1990	2000	1990	2000	Variación
Desarrollados								
Francia	57,2	61,7	4,5	–17,8	–12,7			
Grecia	35,4	38,9	3,5	–30,4	–25,1	36,3	39,8	3,5
Irlanda	35,7	46	10,3	–33,3	–24,1	41,7	46,1	4,4
Italia	35,8	35,3	–0,5	–28,4	–27,3	36,0	39,8	3,8
Países Bajos	53,1	64,4	11,3	–26,9	–18,2	41,7	43,9	2,2
Portugal	49,9	52,7	2,8	–24,0	–17,5	44,5	45,8	1,3
Reino Unido	53,1	54,5	1,4	–22,3	–17,1			
Suecia	71,2	66,6	–4,6	–6,3	–6,8	50,5	50,6	0,1
Australia	51,9	53,2	1,3	–23,0	–18,8			
Canadá	58,5	59,5	1,0	–17,6	–13,0	46,9	48,4	1,5
Estados Unidos	57,6	60,2	2,6	–18,9	–14,5			
Japón	50,1	49,3	–0,8	–27,3	–27,1	38,0	40,0	2,0
En transición								
Hungría	47,7	45,4	–2,3	–20,1	–16,0			
Polonia	57,3	49,6	–7,7	–17,3	–14,9	47,3	46,9	–0,4
Rumania	54,6	56,3	1,7	–12,3	–15,1	43,0	45,5	2,5
Federación de Rusia	60,1	51,8	–8,3	–16,3	–15,3			

Países	Tasa de participación en la fuerza de trabajo					Empleo asalariado		
	Mujeres			Tasa de mujeres menos tasa de hombres		Mujeres que no trabajan en el sector agrícola [b]		
	1990	2000	Variación	1990	2000	1990	2000	Variación
Asia								
China	73,0			–12,0				
República de Corea	47,0	47,4	0,4	–27,0	–27,0	37,8	40,0	2,2
Hong Kong, China	46,6	48,5	1,9	–32,3	–27,0			
Bangladesh	65,4	55,9	–9,5	–22,6	–32,9			
India	40,3			–45,6				
Pakistán	11,3	15,2	3,9	–73,6	–67,2			
Filipinas	47,5	50,0	2,5	–34,3	–31,8	40,4	41,1	0,7
Indonesia	44,6	51,5	6,9	–38,1	–33,1			
Malasia	45,2	44,7	–0,5	–36,7	–38,1			
Singapur	50,3	51,3	1,0	–28,9	–26,2	42,5	45,4	2,9
Tailandia	76,3	64,2	–12,1	–11,4	–16,1			
Caribe								
República Dominicana	34,1	41,4	7,3	–51,7	–45,1			
Jamaica	62,4	57,6	–4,8	–14,5	–16,0			
Trinidad y Tabago	37,9	46,6	8,7	–36,4	–28,4	35,6	39,9	4,3
América Latina								
Brasil	44,0	52,8	8,8	–40,6	–29,2	42,8	45,4	2,6
Chile	31,8	36,5	4,7	–43,3	–37,9			
Costa Rica	32,5	38,5	6,0	–50,0	–43,0	37,2	39,3	2,1
Ecuador	28,2	52,2	24,0	–53,8	–29,9			
Guatemala	28,0	45,6	17,6	–61,6	–42,3			
México	21,6	38,5	16,9	–53,9	–45,3	36,5	37,3	0,8
Perú	29,3	58,1	28,8	–50,5	–21,3		33,3	
Uruguay	42,8	49,2	6,4	–24,2	–24,3			
Africa								
Etiopía	57,9	71,9	14,0	–28,1	–17,8			
Ghana	81,8			–0,6				
Malí	72,9			–17,3				
Mauricio	34,7			–45,9				
Rwanda	83,7	85,1	1,4	–9,9	–2,0			
Sudáfrica	45,6	43,9	–1,7	–34,3	–13,8			
República Unida de Tanzanía	83,4				–5,6			
Oriente Medio								
Arabia Saudita	14,6		–14,6	–70,1				
República Islámica del Irán	21,4	10,6	–10,8	–59,1	–64,2			
Israel	40,8	47,3	6,5	–21,5	–13,4		48,3	
Jordania	17,3	11,6	–5,7	–58,2	–52,0			
Líbano	24,2	18,7	–5,5	–50,0	–48,6			
República Arabe Siria	23,6	16,7	–6,9	–54,7				

Países	Tasa de participación en la fuerza de trabajo					Empleo asalariado		
	Mujeres			Tasa de mujeres menos tasa de hombres		Mujeres que no trabajan en el sector agrícola [b]		
	1990	2000	Variación	1990	2000	1990	2000	Variación
Africa del Norte								
Egipto	26,7	19,6	–7,1	–46,5	–51,9	20,5	20,9	0,4
Marruecos	38,8	30,3	–8,5	–41,2	–49,0			
Sudán	23,1	29,1	6,0	–52,1	–45,6			

Nota: 1990 = datos correspondientes a 1990 o al año más próximo con datos disponibles; 2000 = datos correspondientes a 2000 o los datos más recientes disponibles. Espacio en blanco = información no disponible.

[a] Tasas de participación en la fuerza de trabajo del grupo de edad de 15 años, excepto Francia, Malasia y Países Bajos, donde el grupo de edad corresponde a 15–64 años.

[b] Mujeres del total de trabajadores asalariados que no trabajan en la agricultura = mujeres del total de trabajadores asalariados que trabajan en el sector no agrícola como porcentaje del total de los empleados del sector no agrícola. Se trata de uno de los indicadores de los objetivos de desarrollo para el milenio.

Fuentes: OIT: Indicadores clave del mercado de trabajo (ICMT) 2001–2002 (Ginebra, 2002), ICMT, y OIT: Anuario de Estadísticas del Trabajo (LABORSTA).

Cuadro 2. Diferencias en el desempleo entre hombres y mujeres – países seleccionados

Países	1990			2000			Variación
	Mujeres	Hombres	Tasa mujeres menos tasa hombres	Mujeres	Hombres	Tasa mujeres menos tasa hombres	1990 a 2000
Desarrollados							
Francia	12,0	7,0	5,0	11,9	8,5	3,4	–1,6
Grecia	11,7	4,3	7,4	16,5	7,0	9,5	2,1
Irlanda	13,8	12,6	1,2	4,6	4,8	–0,2	–1,4
Italia	17,6	7,8	9,8	15,7	8,7	7,0	–2,8
Países Bajos	10,6	5,4	5,2	4,9	2,7	2,7	–2,5
Portugal	6,8	3,1	3,7	4,8	2,9	1,9	–1,8
Reino Unido	4,8	8,3	–0,5	5,1	6,7	–1,6	–1,1
Suecia	1,8	1,8	0	6,7	7,4	–0,7	–0,7
Australia	7,1	6,9	0,2	6,7	7,2	–0,5	–0,7
Canadá	8,1	8,2	–0,1	6,7	6,9	–0,2	–0,1
Estados Unidos	5,5	5,7	–0,2	4,6	3,7	0,9	1,1
Japón	2,2	2,0	0,2	4,5	5,0	–0,5	–0,7
En transición							
Hungría	1,4	1,8	–0,4	6,3	7,5	–1,2	–0,8
Polonia	7,1	5,8	1,3	18,5	15,2	3,3	2,0
Rumania	4,0	2,2	1,8	6,2	7,4	–1,2	–3,0
Federación de Rusia	5,2	5,2	0	13,1	13,6	–0,5	–0,5
Asia							
China	1,2	0,9	0,3				
República de Corea	1,8	2,9	–0,9	5,1	7,1	–2,0	–1,1
Hong Kong, China	1,3	1,3	0	4,0	5,1	–1,1	–1,1
Bangladesh	1,9	2,0	–0,1	2,3	2,7	–0,4	
India							
Pakistán	0,9	3,4	12,3	14,9	4,2	10,7	–1,6
Filipinas	9,8	7,1	2,7	9,9	10,3	–0,4	–3,1
Indonesia							
Malasia							
Singapur	1,3	1,9	–0,6	4,6	4,5	0,1	0,7
Tailandia	2,4	2,1	0,3	3,0	3,0	0	–0,3
Caribe							
República Dominicana	33,1	12,5	20,6	28,6	9,5	19,1	–1,5
Jamaica	23,1	9,3	13,8	22,5	10,0	12,5	–1,3
Trinidad y Tabago	24,2	17,8	6,4	16,8	10,9	5,9	–0,5
América Latina							
Brasil	3,4	3,8	–0,4	11,6	7,2	4,4	4,8
Chile	5,7	5,7	0	7,6	7,0	0,6	0,6
Costa Rica	5,9	4,2	1,7	8,2	4,9	3,3	1,6

Países	1990			2000			Variación
	Mujeres	Hombres	Tasa mujeres menos tasa hombres	Mujeres	Hombres	Tasa mujeres menos tasa hombres	1990 a 2000
América Latina *(continuación)*							
Ecuador	9,1	4,3	4,4	16,0	8,4	7,6	3,2
Guatemala							
México	4,2	2,5	1,7	2,6	1,8	0,8	–0,9
Perú	7,3	4,8	2,5	8,6	7,5	1,1	–1,4
Uruguay	10,9	6,9	4,0	14,6	8,7	5,9	1,9
Africa							
Etiopía							
Ghana							
Malí							
Mauricio							
Rwanda							
Sudáfrica				27,8	19,8	8	
República Unida de Tanzanía	4,2	2,7	1,5				
Oriente Medio							
Arabia Saudita							
República Islámica del Irán							
Israel	11,3	8,4	2,9	8,1	8,5	–0,4	–3,3
Jordania				20,7	11,8	8,9	8,9
Líbano				7,2	9,0	–1,8	
República Arabe Siria	14,0	5,2	8,8				
Africa del Norte							
Egipto	17,9	5,2	12,7	19,9	5,1	14,8	2,1
Marruecos	20,4	14,2	6,2	27,6	20,3	7,3	1,1
Sudán							

Nota: 1990 = datos correspondientes a 1990 o año más reciente con datos disponibles; 2000 = datos correspondientes a 2000 o año más reciente con datos disponibles. Espacio en blanco = información no disponible.
Fuente: OIT: ICMT 2001–2002 (Ginebra, 2002), ICMT8.

Cuadro 3. Indice de disimilitud (ID)[a] y ocupaciones no agrícolas en las que predomina la presencia de un sexo, por países seleccionados

País	Ultimo año	Número de ocupaciones del muestreo	Número de ocupaciones en las que predomina un sexo			Porcentaje de la fuerza de trabajo total en ocupaciones en las que predomina un sexo	Porcentaje de fuerza de trabajo en ocupaciones en donde predominan los hombres	Porcentaje de fuerza de trabajo femenina en ocupaciones en donde predominan las mujeres	Porcentaje de mujeres en la fuerza de trabajo no agrícola	ID
			Total	Con predominio de mujeres	Con predominio de hombres					
Países principales de Europa										
Alemania	2000	80	49	8	41	53,2	48,9	37,5	43,0	0,537
Austria	2000	71	31	3	28	53,2	53,8	10,1	43,3	0,569
Francia	1999	119	62	8	54	44,9	49,6	30,7	45,5	0,554
Principales paises no europeos de fuera de Europa										
Estados Unidos	2000	104	47	15	32	36,8	33,1	33,3	47,2	0,463
Europa central y oriental										
Belarús	1999	100	43	28	15	62,3	60,1	56,1	51,1	0,647
Polonia	2001	100	47	15	32	52,1	51,9	43,8	45,3	0,616
Federación de Rusia	2000	30	8	5	3	35,2	33,7	29,7	48,2	0,501
Asia										
República de Corea[b]	2000	149(41)	75	5	70	40,7	56,0	4,9	36,1	0,549 (0,431)
Hong Kong, China	2001	122				40,6	40,5	32,1	45,3	0,503
Pakistán	1998	25	23	0	23	92,8	97,6	0	4,9	0,455
Tailandia	2000	111	25	5	20	25,0	31,5	12,3	48,2	0,405
Oriente Medio										
República Islámica del Irán	1996	26	20	0	20	85,2	92,8	0	13,1	0,639

[a] El índice de disimilitud (ID) calcula la proporción de un sexo que tendría que cambiar de ocupación, manteniéndose la proporción del otro sexo constante, para conseguir la igualdad de género en el empleo. El ID utiliza valores que oscilan entre 0 (sin segregación, lo que implica que existe un porcentaje equivalente de mujeres y hombres en cada una de las ocupaciones) y 1 (segregación total, que implica que todas las mujeres trabajadoras tienen ocupaciones donde no hay hombres trabajadores). El ID se utiliza para reflejar el nivel de segregación, pero debe tenerse en cuenta que en los estudios de segregación en el trabajo es importante considerar diversos tipos de estadísticas. [b] El cálculo del número de ocupaciones de muestra y el ID se basan en dos dimensiones de muestreo.

Fuente: R. Anker y H. Melkas: *Gender–based occupational segregation* (Segregación en el trabajo basada en el género), documento de base preparado para este cuarto informe global (Ginebra, OIT, 2002). Los cálculos se basan en datos por profesiones de la base de datos ILO SEGREGAT (actualizada en 2002).

Cuadro 4. Conclusiones de estudios seleccionados que han utilizado el enfoque Oaxaca–Blinder: proporción de diferencia de salario por razones de género (GPG) atribuida a discriminación en el mercado de trabajo [a]

Autor	País	Variables de control	Variables explicativas clave (en orden descendente)	Porcentaje GPG explicado por diferencias en las características	Porcentaje del PNB atribuido a la discriminación
Oaxaca (1973)	Estados Unidos	12: Educación, experiencia, número de hijos, tipo de trabajador, ocupación (10), industria (16), problemas de salud, tiempo parcial, migración, estado civil, tamaño de la zona urbana, región	Industria Ocupación Estado civil Tiempo parcial Hijos	42% (blancos) 44% (negros) [promedio de dos estimaciones]	58% (blancos) 56% (negros) [promedio de dos estimaciones]
Blinder (1973)	Estados Unidos	12: Edad, región, educación, formación, ocupación (8), sindicato, antigüedad, salud, mercado de trabajo local, movilidad, antigüedad en el puesto de trabajo	Ocupación Antigüedad en el puesto de trabajo Afiliación sindical	34%	66%
Asplund *et al.* (1993)[b] Dinamarca (DK) Finlandia (FI) Noruega (NO) Suecia (SW)		12: Experiencia, educación, período de ocupación de un empleo, tiempo parcial, cohabitación, contrato temporal, inmigrante, salud, provincia, número de hijos, ocupación (6), sector (7)	DK: Sector, ocupación, experiencia FI: Sector NO: Sector, ocupación SW: Sector, ocupación, tiempo parcial	DK: 28% FI: 10% NO: 34% SW: 49%	DK: 72% FI: 90% NO: 66% SW: 51%
Langford (1995)	Australia	9: Escuela, experiencia potencias, campo de especialización de la enseñanza superior, estado civil, hijos, país de nacimiento, ocupación (8), industria (12), pública/privada	Industria Campo de especialización de la enseñanza superior Experiencia potencial	51%	49%

Autor	País	Variables de control	Variables explicativas clave (en orden descendente)	Porcentaje GPG explicado por diferencias en las características	Porcentaje del PNB atribuido a la discriminación
Le Grand (1991)[b]	Suecia	21: Educación, experiencia, antigüedad, inmigrante, ciudad grande, casado, hijos, trabajo en casa, interrupción de carrera, clasificación profesional, clasificación profesional, sindicato, sector público, segregación en el trabajo (cuota correspondiente a las mujeres), trabajo físico, autonomía, inconvenientes que plantean las horas trabajadas, monotonía en el trabajo, trabajo a destajo, tiempo de desplazamiento al trabajo, tiempo parcial, trabajo en condiciones extenuantes	Clasificación profesional Segregación en el trabajo Experiencia	57%	43%
Plasman *et al.* (2001)	Bélgica	11: Educación, experiencia en el trabajo, años de antigüedad en la compañía, ocupación (CIUO 2 dígitos), horas de trabajo pagadas, tipo de contrato, prima por horarios que obstaculizan el trato social, control económico/financiero en la compañía, horas extraordinarias pagadas, sector (NACE 2 dígitos), tamaño de la compañía	Sector Años de antigüedad Ocupación	48%	52%

[a] El principal objetivo del desglose de salarios Oaxaca–Blinder es disociar la parte explicada de las diferencias de salario por razones de género de la parte no explicada atribuible a la discriminación. El método radica en tres supuestos: i) las características individuales son los resultados de las elecciones libres de hombres y mujeres; ii) las características individuales pueden considerarse como medidas aproximadas de la productividad; y iii) productividad es igual a paga. Se plantean dos problemas de metodología: el primer problema es la elección y definición de las variables individuales relacionadas con la productividad (algunas pueden calcularse más fácilmente que otras); el segundo problema lo constituyen los efectos de los resultados, a saber, las diferencias de género en las características (educación, experiencia, ocupación, etc.) que por sí mismas pueden reflejar el impacto de la discriminación. A pesar de sus inconvenientes, el enfoque Oaxaca-Blinder tiene la ventaja de aislar la cuestión de la discriminación en el mercado del trabajo, con lo que facilita una orientación clara de las políticas. [b] En estos estudios el concepto de diferencia de salario por razón de género se refiere a la diferencia entre salario medio de los hombres y el salario medio de las mujeres.

Fuente: D. Grimshaw y J. Rubery: *The adjusted gender pay gap: A critical appraisal of standard decomposition technique* (Reajuste en las diferencias de salario por razones de género: una evaluación crítica de las técnicas de desglose habituales), documento preparado como parte del trabajo llevado a cabo por el equipo de coordinación del Grupo de Expertos en cuestiones de Género y Empleo nombrado por la Unidad para la Igualdad de Oportunidades de la Comisión Europea (Manchester, Instituto de Ciencia y Tecnología de la Universidad de Manchester, 2002)