

La igualdad en el trabajo:
afrontar los retos que se plantean

INFORME DEL DIRECTOR GENERAL

La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean

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

CONFERENCIA INTERNACIONAL DEL TRABAJO
96.^a reunión, 2007

Informe I (B)

OFICINA INTERNACIONAL DEL TRABAJO GINEBRA

Este informe puede ser consultado en el sitio Internet de la OIT (www.ilo.org/declaration).

ISBN 978-92-2-318130-7

ISSN 0251-3226

Primera edición 2007

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

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

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

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las 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. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns.

Índice

Resumen ejecutivo	ix
Introducción	1
Parte I. Definición y medición de la discriminación	7
1. Discriminación e igualdad: un repaso conceptual	9
2. Medición de la discriminación: ¿en dónde estamos?	12
Parte II. Pautas de discriminación en el trabajo: evolución registrada en fechas recientes . . .	17
1. Formas de discriminación reconocidas desde antiguo	18
La igualdad de género en el mundo del trabajo: un panorama heterogéneo	18
Persistencia de la discriminación por razones de raza y de etnia	26
Los trabajadores migrantes	34
La discriminación por motivos de religión	37
La discriminación basada en el origen social	38
2. Formas de discriminación recién reconocidas	42
¿Es posible lograr un lugar de trabajo que dé cabida a todas las edades?	42
La discriminación basada en la orientación sexual	47
La discriminación basada en la discapacidad	48
Persistencia de la estigmatización y la discriminación que sufren las personas infectadas por el VIH/SIDA	49
3. Manifestaciones incipientes de discriminación	53
La discriminación basada en factores genéticos	53
La discriminación basada en el estilo de vida	55

Parte III. Instituciones y políticas: tendencias, impacto y desafíos	59
1. Tendencias observadas en las respuestas institucionales y programáticas desde 2003	60
Discriminación y reformas legislativas: tendencias generales	60
Aumenta el número de instituciones que se ocupan de la discriminación y la igualdad	62
El objetivo de lograr legislaciones eficaces	64
Cambios en la demanda de mano de obra	68
Afrontar las restricciones de la oferta de trabajo mediante políticas de mercado de trabajo activas e incluyentes	76
Políticas encaminadas a cerrar la brecha entre hombres y mujeres en el empleo y la remuneración	82
Evolución reciente en el plano internacional	92
2. Movilización de los interlocutores sociales	96
Organizaciones de empleadores	96
Tendencias registradas en el ámbito de la sindicación	97
Novedades en la negociación colectiva	99
Responsabilidad social de la empresa: potencial para promover la igualdad	105
Parte IV. Acción de la OIT: el pasado y el futuro	109
1. Logros y retos de la OIT	109
Plan de acción de la OIT sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación	109
Compromisos actuales de la OIT	114
2. Próximas medidas	132
Promover la igualdad de género en el mundo del trabajo	132
Incorporar la no discriminación y la igualdad a los programas de trabajo decente por país (PTDP)	133
Mejorar leyes y lograr su cumplimiento más efectivo	134
Iniciativas no normativas más eficaces	135
Interlocutores sociales mejor preparados para hacer efectiva la igualdad en el lugar de trabajo	135
Anexo	
Nota metodológica	139





Resumen ejecutivo

En este segundo Informe global sobre la discriminación presentado con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo¹ se examinan aspectos que empiezan a aflorar en las pautas de discriminación y desigualdad en el lugar de trabajo, así como las políticas que se aplican desde fechas recientes para atajarlos. También se esbozan las experiencias adquiridas y los logros alcanzados por la OIT hasta hoy y los retos que han de afrontarse.

Se resalta asimismo la necesidad de que la ejecución de la legislación contra la discriminación sea más efectiva, de que los gobiernos y las empresas adopten iniciativas no normativas y de que se fortalezca el potencial de los interlocutores sociales para ser más eficientes en aras de la igualdad en el lugar de trabajo. También se presentan otras propuestas de actividades futuras, como la inclusión de la igualdad entre los objetivos principales de los programas de trabajo decente por país de la OIT.

Acto seguido se describen los principales avances registrados en la lucha contra la discriminación, como los progresos relativos a la ratificación de los convenios de la OIT pertinentes, a la mejora de los marcos jurídicos e institucionales de los países y a la puesta en marcha de planes de acción y programas para combatir las desigualdades derivadas de la discriminación. También se determinan los desafíos pendientes, como la endeblez de los mecanismos de ejecución de las leyes, la falta de recursos de las instituciones destinadas a luchar contra la discriminación, la excesiva limitación del alcance de los planes de acción y la exigua duración de los programas, y la existencia de la economía informal, donde, para resultar eficaces, las políticas de promoción de la igualdad deben superar toda una serie de dificultades específicas.

Nuevos enfoques

Uno de los enfoques que en el informe se preconizan para lograr la igualdad en el lugar de trabajo consiste en complementar las medidas tradicionales de lucha contra la discriminación, como la adopción de leyes coherentes y exhaustivas, la instauración de mecanismos eficaces de ejecución y la creación de organismos especializados en esta esfera, con instrumentos programáticos, como políticas dinámicas de mercado de trabajo. Es en efecto posible contrarrestar la discriminación y mejorar el funcionamiento de los mercados de trabajo mediante políticas exhaustivas que mejoren los servicios públicos y privados de colocación en el empleo y que aumenten las probabilidades de empleo de las personas vulnerables a la discriminación.

También se requieren nuevas políticas para reducir las diferencias de género en el empleo y la remuneración. Pese a los avances realizados, y especialmente a los considerables logros educativos de las mujeres, éstas siguen ganando menos que los hombres en todo el mundo, y la desigual carga de las responsabilidades familiares las sitúa en una posición de desventaja para encontrar un empleo a tiempo completo.

En el informe se subraya que una inclusión mayor de los principios y derechos fundamentales en la integración económica regional y en los acuerdos de libre comercio puede tener una influencia determinante en la reducción de la discriminación en el trabajo. Cuando las partes en dichos acuerdos se comprometen a promover la igualdad y la no discriminación, se debe velar por que se pongan en marcha mecanismos de seguimiento eficaces. En los últimos años, las instituciones de financiación para el desarrollo han comenzado a exigir de sus prestatarios privados que respeten los principios y derechos consagrados en las

1. El primer Informe global sobre esta cuestión, titulado *La hora de la igualdad en el trabajo*, se publicó en 2003.

normas internacionales del trabajo fundamentales, lo cual debería obligar a los empleadores a instaurar prácticas laborales que fomenten la igualdad en el lugar de trabajo.

Necesidad de disponer de una información más completa y de más calidad

Se ha generalizado hoy el compromiso político de los países por combatir la discriminación y promover la igualdad de trato y de oportunidades en el lugar de trabajo; como evidencia, la ratificación prácticamente universal de los dos principales instrumentos de OIT en la materia: el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Tan sólo unos pocos Estados Miembros no han ratificado todavía estos instrumentos.

No obstante, la discriminación es de hecho un fenómeno insidioso y huido que puede resultar difícil de cuantificar y, por tanto, de atajar de forma efectiva. Ningún indicador permite por sí solo medir los progresos realizados respecto de su eliminación, aunque la información disponible pone claramente de manifiesto que las diferencias entre los colectivos pertenecientes a la corriente dominante y aquellos vulnerables a la discriminación son significativas y tardan en reducirse. Las consideraciones relativas a la protección de la privacidad, junto con las barreras ideológicas y políticas, suelen impedir recabar datos sobre ciertos colectivos. Además, muchos países ni siquiera intentan cuantificar las diferencias de igualdad por temor a exacerbar las tensiones ya existentes, lo cual abre el importante interrogante de cómo conciliar la protección de la información personal y el derecho de las personas a la privacidad con la necesidad de controlar la discriminación por medios estadísticos. Se han realizado sin embargo algunos progresos en la calidad de los datos obtenidos sobre las desigualdades de género, aunque todavía se precisa poner más empeño respecto de algunos indicadores fundamentales, como las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres.

Nuevas formas de discriminación

La aparición de nuevas formas de discriminación, que se suman a aquellas ya arraigadas, como las que se basan en el género, la raza, y la religión, acentúan el problema de la recopilación de datos. Existe una

sensibilización creciente al trato injusto que sufren los jóvenes, las personas de más edad, las personas con discapacidad y aquellas infectadas por el VIH/SIDA. A ello se añade la aparición de prácticas que penalizan a las personas con una predisposición genética a padecer ciertas enfermedades o que tienen hábitos considerados como poco saludables. Casi todos los modos de vida tienen alguna incidencia en la salud, luego de lo que se trata es de trazar la línea divisoria entre lo que un empleador puede regular y la libertad de cada empleado de llevar la vida que estime conveniente.

Tendencias registradas en las respuestas institucionales y normativas

Desde que se publicara el primer Informe global acerca de este tema, a escala mundial se ha venido observando una tendencia a incluir en las legislaciones laborales las cuatro categorías de principios y derechos fundamentales en el trabajo de la OIT. Además del mayor reconocimiento de la necesidad de promulgar leyes especiales sobre no discriminación y sobre la igualdad en el lugar de trabajo, en varios países se han constituido organismos especializados, tanto estatales como no estatales, o se han reestructurado los que ya existían, para ayudar a las presuntas víctimas a incoar acciones legales, para promover reformas o para concebir planes nacionales de acción de lucha contra la discriminación y controlar su aplicación. La creación de estos órganos evidencia que se está adoptando un enfoque más amplio para promover la igualdad de oportunidades y de trato en el trabajo. Buen ejemplo de ello es la creación en México, en 2003, del Consejo Nacional de Prevención de la Discriminación, que estrenó la primera política pública nacional de lucha contra la discriminación en 2006.

En Europa, la Directiva sobre igualdad racial² obliga a los Estados miembros de la Unión Europea a nombrar un órgano nacional responsable de combatir la discriminación. Hasta la fecha, 19 países han modificado sus instituciones ampliando el mandato de las que ya existían o creando otras nuevas. En América Latina, la lucha contra las desigualdades raciales y étnicas descuellan en los programas públicos de varios países. Este es el caso del Brasil, donde se ha creado, con rango ministerial, una secretaría especial encargada de las políticas de promoción de la igualdad racial.

2. Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico.

Lograr que las leyes resulten eficaces

En muchos países las víctimas de la discriminación laboral no siempre tienen la posibilidad de recurrir a la justicia por razones que a menudo obedecen a su posición social desfavorable, a la imposibilidad de acceder a la asistencia jurídica, al temor a sufrir represalias o a su falta de confianza en el sistema judicial.

Un ejemplo de cómo lograr que los tribunales sean más accesibles ha sido la creación, en Hungría, de la Red de servicio al cliente para combatir la discriminación de los romaníes, que es una iniciativa conjunta de varios ministerios mediante la cual se ayuda a los demandantes a defenderse de la discriminación y a ser readmitidos en el empleo.

Profundamente consciente de las dificultades con que tropiezan las víctimas a la hora de acudir a la vía judicial y de pedir resarcimiento, la OIT ha impartido formación a jueces y abogados acerca de las normas internacionales del trabajo mediante cursos, fructuosos por cierto, organizados por el Centro Internacional de Formación de la OIT, de Turín.

También los servicios de inspección del trabajo encierran un potencial para atajar los problemas de la discriminación, pero se suele desaprovechar. Tienen en efecto la facultad de controlar y de hacer efectivo el cumplimiento de las leyes sin necesidad de que las víctimas emprendan acciones judiciales ni presenten pruebas. También tienen autoridad para inspeccionar los lugares de trabajo, sin necesidad de denuncia previa, y para determinar si ha habido actos de discriminación. La experiencia de varios países pone de manifiesto que los gobiernos conceden hoy mayor importancia y destinan más fondos a los servicios de ejecución efectivos de la ley y de asesoramiento prestados por los inspectores del trabajo. En el Brasil, el programa denominado «Brasil, Género y Raza – Unidos a favor de la igualdad de oportunidades», que se elaboró con la asistencia de la OIT y en cooperación con las unidades de promoción de la igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación en el empleo y la ocupación, ha prestado servicios de sensibilización y mediación. Así pues, en 2006, se creó en el Ministerio del Trabajo de ese país una Unidad especial de asesoramiento para la lucha contra la discriminación e igualdad. En 2003 el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales de la República Checa dirigió a los inspectores del trabajo una orden en pos de la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres; en ella facilitaba pautas de orientación concretas sobre la manera de proceder a las inspecciones relativas a la igualdad de género. Otros países, como Bélgica, Chipre y Polonia, insistieron más en la importancia de la inspección del trabajo para atajar los problemas de discriminación.

Es sin embargo necesario poner más empeño en la recopilación y la evaluación de la información relativa al número, la índole y la resolución de los casos de discriminación, a fin de crear un indicador del impacto que tiene la legislación sobre la lucha contra la discriminación, y el efecto que surte en la práctica.

Cambios en la demanda de mano de obra

Las medidas de acción positiva o afirmativa que se insertan en las políticas de recursos humanos pueden ayudar a los empleadores a crear unos lugares de trabajo más incluyentes. En el Informe global se facilita información sobre los programas emprendidos en el Canadá, Estados Unidos, India, Malasia, Namibia, Reino Unido y Sudáfrica, donde se han promulgado leyes para eliminar o compensar la discriminación en el empleo mediante la introducción de objetivos numéricos o cupos que deben cumplirse en plazos determinados. Los resultados evidencian que, cuando el grado de compromiso de los empleadores es alto y los mecanismos de ejecución de las leyes eficaces, la acción positiva mejora la representación de los colectivos víctimas de discriminación, aunque ese impacto varía en función del colectivo y del tenor de la legislación de que se trate. No obstante, para que la acción positiva resulte eficaz, se debe invertir en una educación de calidad para los colectivos desfavorecidos.

¿Contribuyen las políticas de contratación pública a combatir la discriminación?

Las políticas de contratación pública que integran objetivos de igualdad racial o de género se consideran cada vez más como instrumentos eficaces para combatir la discriminación. Hoy día, las licitaciones públicas son, dadas su escala y su importancia económica, un espacio idóneo para combatir la discriminación. En Sudáfrica, por ejemplo, el Estado y las empresas de capital público gastaron en 2004 más de 123.000 millones de dólares de los Estados Unidos en la adquisición de bienes y servicios. Queda, no obstante, por determinar en qué condiciones estas políticas pueden contribuir a ampliar la diversidad de la fuerza de trabajo y, al propio tiempo, garantizar ciertas normas de calidad y resultar rentables.

En el Informe global se ofrecen ejemplos de promoción de la igualdad racial mediante políticas de contratación pública en los Estados Unidos, Sudáfrica y en Europa que evidencian el considerable potencial de esas medidas. Con todo, se deben cumplir ciertas condiciones, la más importante de las cuales es

el compromiso político. Las normas deben ser claras y transparentes; debe darse amplia difusión a la información sobre la manera de vincular la contratación a la igualdad, y se deben divulgar los conocimientos prácticos al respecto. Las empresas también deben apreciar que los beneficios financieros a largo plazo compensan los esfuerzos invertidos en el logro de los objetivos de igualdad.

Políticas activas de mercado de trabajo

Las políticas activas de mercado de trabajo constan de numerosas medidas: servicios de búsqueda de empleo, contratación y colocación; programas de formación; concesión de subvenciones a la contratación; programas de creación de empleo, y varios servicios de apoyo. Muchos países las aplican, aunque de forma diferente, y con distintos resultados. No cabe duda de que brindan oportunidades significativas para reducir las desigualdades, pero la experiencia demuestra que la participación de los miembros de los colectivos discriminados en los planes de formación y colocación en el empleo no suele dar los frutos deseados. En el informe se examina la forma en que hasta la fecha se ha incorporado la perspectiva de género y se ha promovido la igualdad de género en el marco de la Estrategia Europea de Empleo (EEE), que es un instrumento excepcional por el cual se obliga a los Estados miembros de la UE a elaborar, con una periodicidad anual, planes nacionales de acción en materia de empleo basados en objetivos consensuados.

Se incluyen, entre otros ejemplos de servicios de colocación en el empleo para colectivos desfavorecidos, los de España y Perú, para ilustrar cómo los organismos de empleo públicos y privados pueden incidir positivamente en las oportunidades de trabajo. En el informe también se presentan programas de empleo y formación para aumentar las probabilidades de empleo, iniciados en el Brasil, Camboya, India y Perú, y cuya gestión corre a cargo de servicios públicos y privados.

Políticas para reducir las diferencias de género

Han aumentado las oportunidades de empleo para las mujeres, que hoy desarrollan carreras profesionales antes consideradas terreno exclusivo de los hombres. Pese a ello y a sus avances en el plano educativo, sus ingresos siguen siendo, en término medio, inferiores a los de los hombres. También les resulta difícil conciliar las obligaciones familiares con el trabajo remunerado

sin que mermen sus oportunidades de promoción o de mejorar sus calificaciones. No obstante, incluso cuando logran superar estos obstáculos, ganan menos que los hombres.

Para establecer la igualdad de remuneración se pueden aplicar para la evaluación de los puestos de trabajo métodos sin sesgo de género. En los últimos años se han elaborado varios de estos métodos en países como España, Suecia y Suiza. Las comisiones de igualdad de remuneración también desempeñan un papel importante en Portugal, Reino Unido y Suecia, en particular para las pequeñas y medianas empresas.

No obstante, la evaluación de los puestos de trabajo no siempre permite corregir las diferencias salariales, pues cada país tiene su propio concepto de lo que es la igualdad salarial y sus métodos para promoverla. La complejidad de la evaluación analítica de los puestos de trabajo sigue siendo un desafío para muchos, y aunque en los últimos tiempos se ha comenzado a hacer referencia al trabajo «idéntico» en algunas leyes y reglamentaciones, éstas no incluyen todavía la noción de «trabajo de igual valor». Algunos países, como el Líbano, Nigeria y Mauricio, han solicitado la asistencia de la OIT en esta esfera.

La federación sindical mundial denominada Internacional de Servicios Públicos (ISP) ha logrado resultados esperanzadores al iniciar una campaña para demostrar que los programas de igualdad salarial contribuyen al logro de objetivos más generales, como la reducción de la pobreza, la inclusión social y el aumento de la calidad de los servicios públicos.

En el lugar de trabajo se han de aplicar políticas familiares que vayan destinadas tanto a los hombres como a las mujeres y que estén encaminadas a solventar los problemas con que tropiezan los trabajadores con responsabilidades familiares, ayudándoles a mejorar el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar en un mundo en el que la jornada de trabajo es cada vez más larga y en que las pautas laborales perjudican a las mujeres y afectan a sus carreras profesionales. En este informe se evidencia que la tasa de fecundidad crece a la par que la disponibilidad de servicios de guarderías infantiles y de la accesibilidad al trabajo a tiempo parcial.

El trabajo a tiempo parcial aumentó de modo significativo en los diez últimos años y generó a su vez un incremento de la participación y del empleo de las mujeres. No obstante, para éstas las oportunidades se suelen concentrar en empleos de baja categoría, con la salvedad de los Países Bajos, donde la mayor reglamentación del mercado de trabajo ha permitido introducir el trabajo a tiempo parcial en todos los sectores y ocupaciones con el fin de lograr su distribución más uniforme entre mujeres y hombres.

Los servicios de guarderías infantiles, especialmente para niños menores de tres años, siguen siendo limitados y no han sido una prioridad en muchas regiones del mundo. La necesidad especial de estos servicios es especialmente marcada en el sector informal; valga indicar a este respecto que las iniciativas emprendidas en la India y en Sudáfrica han arrojado resultados positivos.

Al propio tiempo, se ha producido un cambio significativo en las políticas destinadas a animar a los padres de familia a solicitar licencias para cuidar de sus hijos. En países de todo el mundo, ya sea industrializados o en desarrollo, se ha facilitado el acceso de los hombres a las licencias parentales, aunque las tasas de solicitud a estos efectos siguen siendo bajas en la mayoría de los países.

Políticas crediticias al servicio de la lucha contra la discriminación

En los últimos años las instituciones de financiación para el desarrollo han comenzado a examinar el impacto de sus préstamos en el entorno y en la sociedad, especialmente de cara al respeto de las normas internacionales del trabajo en el empleo. La Corporación Financiera Internacional (CFI) adoptó una serie de Normas de Desempeño, en virtud de las cuales se compromete a respetar los compromisos basados en las normas fundamentales del trabajo de la OIT, así como en las normas relativas a la seguridad y la salud y a la reducción de personal en sus políticas de préstamo. Estas Normas de Desempeño se elaboraron en consulta con un amplio abanico de actores, entre ellos la OIT y la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL). Más de 40 bancos nacionales de desarrollo (los «Bancos del Ecuador»), que conceden cerca del 85 por ciento de los préstamos mundiales para proyectos de desarrollo, se han comprometido a aplicar las Normas de Desempeño de la CFI en los proyectos dotados de un presupuesto mínimo de 10 millones de dólares de los Estados Unidos. La CFI también ha emitido una nota de prácticas idóneas sobre la no discriminación y la igualdad de oportunidades. En junio de 2006 el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) estableció una serie de requisitos todavía más exhaustivos respecto de la aplicación de las normas internacionales de desarrollo a los proyectos de infraestructura, y el Banco Europeo de Inversiones (BEI) adoptó una norma similar. El Banco Asiático de Desarrollo (BAD) publicó un manual sobre las normas fundamentales del trabajo (*Core Labour Standards Handbook*) en 2006, que elaboró en estrecha colaboración

con la OIT. El Presidente del Banco Mundial ha manifestado la voluntad de garantizar que todos los proyectos de infraestructura financiados por el Banco Mundial se ajusten a las normas fundamentales del trabajo de la OIT.

Integración económica regional y acuerdos de libre comercio, un panorama heterogéneo

En los últimos años han proliferado los acuerdos de libre comercio, pero éstos difieren en su manera de enfocar la discriminación. Mientras algunos se refieren explícitamente a la no discriminación y a la igualdad de remuneración, otros no lo hacen, aunque incluyen la no discriminación y la igualdad entre sus temas de cooperación técnica. En otros acuerdos no se aborda en absoluto la discriminación en el lugar de trabajo, por ejemplo en los acuerdos de asociación económica que están negociando la Unión Europea y 77 Estados de África, el Caribe y el Pacífico, cuya entrada en vigor está prevista para 2008.

Según algunos analistas, los derechos a la no discriminación y a la igualdad quedan relegados a segundo término en el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y en el Acuerdo de Cooperación Laboral Canadá-Chile (ACLCC). Las diferencias entre los contextos jurídicos nacionales dan lugar a discrepancias en la forma de abordar la discriminación en cada región, según lo evidencia la manera en que se tratan las cuestiones de género en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y en el Mercado Común del Sur (MERCOSUR). En el caso del TLCAN, los colectivos de mujeres de los Estados Unidos y México no parecían estar muy interesados en participar en su elaboración, lo cual se reflejó en la falta de disposiciones sustantivas. En el caso del MERCOSUR, el programa de derechos de la mujer no estaba firmemente establecido, aunque las comisiones nacionales tripartitas creadas en virtud de ese acuerdo evalúan hoy su capacidad para introducir una perspectiva de género en la labor de los ministerios nacionales de trabajo.

Un ejemplo de repercusión positiva del ACLAN en la lucha contra la discriminación fue la presentación por organizaciones no gubernamentales (ONG) mexicanas y estadounidenses de una demanda contra la realización obligatoria de pruebas de embarazo y contra los consiguientes despidos, lo cual indujo al Gobierno de México a suprimir esa práctica en el sector público.

Movilización de los interlocutores sociales

Las organizaciones de trabajadores y de empleadores han elaborado iniciativas para eliminar la discriminación en el lugar de trabajo y a inscribir la igualdad como cuestión fundamental objeto de la negociación colectiva.

Los empleadores de los sectores público y privado de Nueva Zelandia, por ejemplo, participan desde 1992 en una iniciativa conjunta (el Consorcio sobre igualdad de oportunidades en el empleo) y, junto con la Asociación de Proveedores de Servicios de Contratación y Consultoría, han preparado una publicación sobre la eliminación de las prácticas de discriminación destinada a los organismos de contratación. En el Reino Unido, el Foro de Empleadores sobre Discapacidad emitió una Norma sobre Discapacidad en 2005 y 2007. Se trata de un instrumento de referencia que permite evaluar el desempeño de los empleadores y los proveedores de servicios con respecto de la discapacidad. Los empleadores de Kenya y Sri Lanka han elaborado políticas sobre la igualdad y el acoso sexual, y la Confederación de Empleadores de Filipinas ha puesto en marcha varias iniciativas sobre prácticas óptimas concebidas con el fin de persuadir a las organizaciones que la integran de los beneficios que pueden resultar de la adopción de medidas de conciliación entre trabajo y familia. Por su parte, la Organización Internacional de Empleadores (OIE) ha publicado una guía en la que se determinan las trabas con que tropiezan las mujeres empresarias y se indica cómo las organizaciones de empleadores pueden proporcionar más apoyo y ejercer una mejor representación.

En algunos países y sectores se advierte cierto aumento de la participación femenina en los sindicatos. Para aprovechar estos avances, los sindicatos deberán abordar los problemas que afectan concretamente a las trabajadoras, como la diferencia salarial por motivos de género. La campaña quinquenal (2002-2007) iniciada por la ISP ha puesto de manifiesto que la igualdad de remuneración puede ser una estrategia sindical eficaz para las trabajadoras y constituir un avance positivo para los sindicatos en su conjunto.

Un acontecimiento significativo en 2006 fue la afiliación a la CIOSL de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA), que hoy es miembro fundador de la nueva Confederación Sindical Internacional (CSI). La participación de minorías étnicas y raciales ha aumentado enormemente en los Estados Unidos y en el Reino Unido, mientras que en Francia los sindicatos han procurado incrementar la representación de las minorías étnicas en sus estructuras con el fin de mejorar su situación en el lugar de trabajo.

En el ámbito de la negociación colectiva, los sindicatos, especialmente en los países industrializados, dan en sus programas prioridad a la conciliación entre trabajo y familia, en parte para aumentar su número de afiliados. En algunos países la negociación colectiva ha logrado resultados que exceden de lo contemplado en la legislación, especialmente en lo que respecta a las medidas de conciliación entre trabajo y familia. No obstante, ciertas cuestiones, como la atención de la familia, siguen quedando fuera del ámbito de aplicación de los convenios colectivos en otros países, entre ellos algunos nuevos Estados miembros de la Unión Europea. La incorporación de la igualdad de remuneración a los convenios colectivos es otra tendencia característica de los países industrializados. Francia, por ejemplo, ha fijado en 2010 la fecha límite para eliminar, mediante los convenios colectivos, las diferencias salariales entre mujeres y hombres.

En el Informe global también se pone en evidencia que las empresas pueden adaptar sus prácticas y políticas de gestión de los recursos humanos a través de medidas no normativas, que van desde políticas de contratación pública hasta iniciativas relativas a la responsabilidad social de las empresas. El creciente interés en los programas relativos a la responsabilidad social de las empresas puede considerarse como una respuesta a los desafíos planteados por un mercado de trabajo global naciente. Estos programas constituyen un medio voluntario de afirmar principios y han contribuido a hacer comprender la importancia que reviste la no discriminación. Según un estudio publicado por el Banco Mundial en 2003-2004 acerca de unas 100 empresas multinacionales, cuatro de los cinco códigos de los sectores de la industria y los servicios examinados contenían algún tipo de disposición sobre no discriminación o alguna garantía de igualdad.

La OIT pretende documentar las prácticas promotoras, preparar instrucciones en materia de políticas y crear tribunas de intercambio de conocimientos en los planos nacional y regional para alcanzar los objetivos de la no discriminación y la igualdad.

Logros de la OIT

En el Informe global se detallan los resultados obtenidos mediante una serie de actividades de la OIT realizadas con arreglo al Plan de seguimiento relativo a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación para 2004-2007.

El Plan se centra en dos objetivos: por un lado, atajar las diferencias salariales por motivos de género y fomentar la igualdad racial/étnica teniendo en cuenta su dimensión de género y, por otro, consolidar

las actividades que se llevan a cabo en el ámbito del VIH/SIDA y la discapacidad. La cooperación técnica se extendió a varios países, por ejemplo con miras a la elaboración de políticas de empleo y métodos de evaluación de los puestos de trabajo. En el informe también se facilitan numerosos ejemplos de actividades de cooperación de la OIT en todo el mundo. El Fondo Asociativo para la Igualdad de Género, creado en 2003, es otro cauce para hacer efectiva la igualdad de género en el trabajo. La OIT se ha comprometido a reforzar las disposiciones legislativas y ha prestado asistencia a un nutrido grupo de países tanto del Norte como del Sur. En lo que respecta al fomento de la perspectiva de género, la Red de Género de la Oficina conecta entre sí a los distintos puntos focales y presta asistencia en materia de intercambio de experiencias y prácticas. Entre 2001 y 2005 se realizaron auditorías de género en 25 unidades de la sede y oficinas exteriores de la OIT, lo cual constituye una medida innovadora en el sistema de las Naciones Unidas.

En el Informe global se indica que la «igualdad de remuneración por trabajo de igual valor» es uno de los conceptos menos comprendidos en el ámbito de la lucha contra la discriminación: se le suele dar una interpretación limitada en las leyes y reglamentaciones, y la ausencia de datos fiables y desglosados por sexos en materia de salarios dificulta el control de las tendencias. Por tanto, el Plan se centra en la generación de información sobre los costos y beneficios de promover la igualdad de remuneración; la identificación de las tendencias relativas a las diferencias salariales por motivos de género y las causas que subyacen a estas disparidades; la colaboración y la cooperación con las federaciones sindicales de ámbito mundial, y la prestación de asistencia técnica en el ámbito de los países. Se prepararon hojas informativas sobre países de África, Europa y América Latina. En ellas se esbozaban las tendencias en las diferencias salariales basadas en el género durante los quince años precedentes por sector y ocupación; los marcos institucionales y normativos pertinentes en los distintos países; y las observaciones formuladas al respecto por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones durante los quince años precedentes. Una labor similar se ha emprendido también en Asia Oriental. Por otro lado, se ha elaborado un documento en el que se evalúan los costos y beneficios de la aplicación del principio de la igualdad de remuneración, que viene a compensar la falta de estudios en la materia.

En vista de que las políticas y los programas en materia de empleo suelen carecer de una dimensión de género, la OIT ha intentado asesorar a los ministerios de trabajo acerca de la elaboración y aplicación de políticas nacionales de empleo. Buen ejemplo de

ello es el proyecto denominado «Promover la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en los exámenes de la política de empleo de los países firmantes del Pacto de Estabilidad», financiado por Bélgica. La OIT también ha prestado asistencia al Perú, Bolivia, Colombia y Ecuador para mejorar la forma en que sus políticas de empleo abordan el problema de la discriminación de género.

Se ha prestado asistencia técnica a algunos gobiernos en su afán por promover la igualdad racial. Este es el caso del Brasil, al que se ha ayudado a formular una Política nacional de igualdad racial. En una auditoría sobre aspectos étnicos de los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) efectuada en 14 países se concluyó que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales, tal como se articula en el Convenio sobre pueblos indígenas y tribales, 1989 (núm. 169), era un requisito esencial para atajar su pobreza y exclusión social, y se recomendó que se fortaleciera la capacidad de las organizaciones indígenas y de las autoridades locales para aplicar planes integradores de desarrollo local.

Compromisos actuales de la OIT

En el Plan de seguimiento se reconoce la necesidad de consolidar las actividades tradicionales de la OIT, como las relativas a la supervisión de la aplicación de los convenios. Se han elaborado directrices sobre cómo promover, mediante la legislación, la igualdad de oportunidades laborales para las personas con discapacidad, y los estudios de impacto llevados a cabo en una selección de países han arrojado luz sobre la diversidad de formas y objetivos de la legislación en materia de no discriminación. En el caso de Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, tras el debate mantenido en 2005 por la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia acerca del incumplimiento por el país de su obligación de presentar informes sobre los convenios ratificados, la OIT prestó su asistencia para la formulación en 2006 de una estrategia en la que se exponían las prioridades de las autoridades públicas y los interlocutores sociales con miras a lograr una aplicación eficaz de la Ley de Igualdad de Género. En Mauricio se estrenó un proyecto para concebir medidas destinadas a subsanar las desigualdades de género en el marco de la Política nacional de género y del Plan nacional de acción en materia de género.

Un indicador de la eficacia de la legislación es el número de casos de discriminación llevados ante los tribunales y adecuadamente tramitados. A este respecto, la formación de jueces y abogados es esencial. El Centro Internacional de Formación de la OIT, de

Turín (el Centro de Turín), ha desempeñado un papel dinámico en la formación de jueces, abogados y profesores de derecho en materia de derecho internacional del trabajo. Como resultado de ello, se lleva tiempo cooperando con centros de formación judicial y universidades de Albania, Argentina, Brasil, Madagascar, Marruecos y Senegal. El Centro de Turín también ha prestado asistencia a la Comisión Europea para que convierta la igualdad de género en un aspecto fundamental de su programa de ayuda.

En marzo de 2005, el Consejo de Administración de la Oficina Internacional del Trabajo adoptó una decisión por la que se requería que en todos los proyectos de cooperación técnica de la OIT se tuviera debidamente en cuenta la igualdad de género. Se han firmado acuerdos marco a este respecto con seis países donantes, algunos de los cuales han reservado incluso contribuciones para el Fondo Asociativo para la Igualdad de Género creado en 2003. Bajo los auspicios del Fondo, hay 13 proyectos en marcha en 25 países. Desde 2006, un criterio esencial para cribar las nuevas propuestas de cooperación técnica es la inclusión de una estrategia de fomento de la igualdad de género.

En el Informe global también se facilita información detallada sobre el apoyo técnico brindado a las iniciativas lideradas por gobiernos o empleadores para la elaboración de políticas de promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo en el nivel empresarial en Camboya, Chile, Indonesia y Sri Lanka. El proyecto denominado «Mejora de las fábricas en Camboya» (*Better Factories Cambodia*) es un programa singular de la OIT que ilustra cómo el tripartismo, sumado a una estrategia integrada, puede mejorar las condiciones de trabajo en los sistemas de producción global.

En la actualidad, el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo proporciona orientaciones a cerca de 40 países y es utilizado como herramienta de referencia por los encargados de la elaboración de las políticas y los interlocutores sociales de más de 60 países. El Programa de la OIT de Respuestas estratégicas de las empresas al VIH/SIDA (SHARE) ha llegado a 300.000 trabajadores de la economía formal e informal de 23 países y ha sido decisivo para la adopción de marcos legislativos propicios. Desde 2000, más de 2.500 personas, incluidos representantes sindicales y de organizaciones de empleadores, inspectores del trabajo, jueces y ONG, han recibido formación en el marco del SHARE.

Con base en el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre la gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo, el programa AbilityAP

(esto es, el programa de la OIT sobre discapacidad en Asia y el Pacífico) ha creado una base de datos exhaustiva sobre leyes y políticas y ha prestado asesoramiento acerca de políticas y programas. Las actividades realizadas en África han ido encaminadas a mejorar las calificaciones de los trabajadores con discapacidad y a desarrollar el espíritu empresarial de las mujeres con discapacidades.

En el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, adoptado en 2005, se pone un énfasis especial en la discriminación que padecen los migrantes y se hace un llamamiento para que se promuevan sus derechos. La OIT ha creado una base de datos con 150 prácticas idóneas en materia de integración de los trabajadores migrantes. Asimismo, en 2004 puso en marcha un programa con miras a fortalecer la capacidad de los Estados africanos para gestionar la migración laboral.

Los programas de trabajo decente por país (PTDP) son el principal medio por el que la OIT presta asistencia a su Miembros en sus esfuerzos por convertir el trabajo decente en una realidad nacional. Entre los últimos acontecimientos cabe destacar el inicio del Decenio del Trabajo Decente en Asia y de la Década de Promoción del Trabajo Decente en las Américas en 2006. En ambas regiones se han fijado compromisos y objetivos específicos para atajar las diferencias en materia de trabajo decente que existen entre los colectivos integrados en la corriente dominante y los colectivos vulnerables a la discriminación.

Prioridades futuras

Las actividades de seguimiento de la OIT con arreglo al segundo Informe global sobre la discriminación se basarán en la experiencia adquirida durante los cuatro años transcurridos desde la publicación del primero, y se ajustarán a la planificación estratégica de la Organización y, en particular, a los programas de trabajo decente por país como marco principal de trabajo a escala nacional. Ello significa que las formas de discriminación cuya erradicación merece una atención especial se determinarán caso por caso, con el fin de atender las necesidades y solicitudes de los mandantes y de incorporar las observaciones de los órganos de supervisión de la OIT. No obstante, en todos los casos, la igualdad de género será un objetivo estratégico universal que habrá que tratar de alcanzar con determinación. El enfoque de la igualdad de género ha ido tendiendo gradualmente hacia la incorporación de una perspectiva de género en los ámbitos de las políticas y de la cooperación técnica de la OIT.

Para garantizar la mejor ejecución de la legislación en materia de igualdad, la OIT elaborará y divulgará ampliamente información sobre los requisitos legales de los Convenios núms. 100 y 111, así como de los demás convenios pertinentes. Se promoverá la importancia de contar con servicios de inspección del trabajo y de administración laboral sólidos y eficaces, y se fomentará la colaboración nacional e internacional con el fin de aumentar la competencia profesional y la experiencia de los inspectores del trabajo.

La promoción de medidas no normativas también será una prioridad en la labor de sensibilización que lleva a cabo la OIT ante los gobiernos y las empresas para influir en las políticas y las prácticas inversionistas y comerciales; se fomentarán asimismo iniciativas relativas a la responsabilidad social de las empresas o

códigos de conducta que se refieran a los principios y derechos fundamentales en el trabajo.

Finalmente, el papel decisivo de los interlocutores sociales se destacará en esferas fundamentales como la negociación colectiva, con el fin de introducir cambios efectivos en la vida laboral de aquellas personas que son objeto de discriminación. En cumplimiento del Plan de acción se recopilará información sobre las experiencias de las organizaciones de empleadores y de trabajadores en este ámbito con el fin de proporcionar códigos de conducta o directrices que sirvan de modelo para promover la igualdad de trato y oportunidades para todos. A través de estas distintas actividades, la OIT continuará afrontando los retos que la discriminación plantea en el mundo del trabajo.





Introducción

1. Hace cuatro años, en el primer Informe global sobre la discriminación, titulado *La hora de la igualdad en el trabajo*, se recalcó que el lugar de trabajo – ya fuese una fábrica, una oficina, una plantación, una granja, un hogar o la calle – era un punto de partida estratégico para erradicar la discriminación en la sociedad¹. Tanto el origen como la solución de la discriminación se hallan en el mercado laboral y sus instituciones, así como en cualquier otra institución social, si bien es cierto que donde la discriminación se puede atacar con mayor presteza y eficacia es en el lugar de trabajo. En aquel informe también se pusieron de relieve los altos costos económicos, sociales y políticos que entrañaba el hecho de tolerar la discriminación en el trabajo; se adujo que las ventajas de contar con lugares de trabajo incluyendo compensaba con creces el coste que suponía el lastre de la discriminación.

2. Cuatro años después, esos mismos mensajes siguen vigentes, pero es todavía más urgente combatir la discriminación en el trabajo en un mundo donde la desigualdad y la inseguridad se acentúan de manera manifiesta. La discriminación cierra puertas a algunas ocupaciones e incluso al empleo en general, y puede motivar que la gente no sea retribuida por su mérito sino en función de su sexo, el color de su piel o su extracción social. Este fenómeno genera desventajas sociales y económicas que, a su vez, entrañan ineficacia y unos resultados inicuos. Al propio tiempo, la existencia de desigualdades significativas y persistentes en los ingresos, los capitales y las oportunidades diluyen la eficacia de toda actuación encaminada a combatir la discriminación, lo cual puede provocar inestabilidad política

y trastornos sociales que alteran la inversión y el crecimiento económico.

3. El panorama mundial de la lucha por superar la discriminación evidencia un contraste de fracasos y de progresos decisivos. La condena de la discriminación en el empleo y la ocupación es hoy día casi universal, al igual que el compromiso político de afrontarla. Nueve de cada diez Estados Miembros de la OIT han ratificado el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), que son las dos normas internacionales del trabajo fundamentales dedicadas a este tema (véase la parte I, capítulo 1). Al ratificar China el Convenio núm. 111 en 2006, ha aumentado considerablemente el número de personas cubiertas por dicho instrumento en el mundo entero. También se ha registrado un progreso notable en muchos países, tanto en el frente jurídico como en el institucional.

4. Los códigos del trabajo enmendados en fechas recientes comprenden hoy disposiciones referentes a la no discriminación y a la igualdad. Muchos países, en particular del África Subsahariana, se han dotado de leyes que protegen frente a la discriminación a los trabajadores infectados por el VIH/SIDA, mientras el acoso sexual está prohibido en muchos ámbitos normados. Los países han ampliado el número de campos en que la discriminación queda prohibida con más rigor que lo expresamente dispuesto en el Convenio núm. 111. Entre ellos valga mencionar los Estados miembros de la Unión Europea, que en los últimos años incorporaron a su derecho interno las Directivas de 2000 por las que se reglamentaba en toda la Unión Europea sobre la discriminación en el

1. OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003, párrafo 11.

empleo², de manera que se ha ilegalizado la discriminación por motivos de raza, religión o credo, edad, discapacidad y orientación sexual.

5. Se ha registrado en general mayor compromiso institucional respecto de la no discriminación y la igualdad, aunque esta tendencia es más marcada en algunas regiones. En los cuatro últimos años se han constituido o reestructurado organismos especializados o comisiones encargados de prestar asistencia jurídica a las víctimas de discriminación, o de facilitar información y pautas de orientación a los empleadores sobre la manera de conferir a sus sistemas salariales mayor transparencia y neutralidad en términos de género. Valga destacar a modo de ejemplo que en el Brasil, donde el 46 por ciento de la población es de raza negra, se creó en 2003, con rango ministerial, la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (SEPPIR).

6. No han faltado planes de actuación, programas especiales ni políticas activas de mercado de trabajo para fomentar la condición y las perspectivas de empleo de los colectivos vulnerables a la discriminación, entre los cuales figuran desde las mujeres que perciben bajos ingresos o que tienen hijos de corta edad hasta las personas con discapacidad y la gente de más edad. Se han constituido comisiones tripartitas, como la Comisión tripartita sobre cuestiones de género y raciales en el Brasil, encargadas de elaborar políticas de empleo destinadas a eliminar el déficit de trabajo decente que afecta sobre todo a determinadas franjas específicas de la población. En un número creciente de países de Europa y de América Latina se han firmado convenios colectivos por los cuales se concede a los padres de familia períodos de licencia parental, lo cual redundará en mayor igualdad entre hombres y mujeres en lo referente al porcentaje del trabajo retribuido respecto del que no lo está.

7. Todas estas novedades son alentadoras, pero persisten varias deficiencias. La aplicación de la ley suele ser defectuosa, especialmente en las economías en desarrollo o en transición, aunque no sólo en ellas, según lo delata en muchos países el número relativamente modesto de quejas presentadas por discriminación e, incluso inferior, de condenas recaídas. Los organismos y las comisiones especializadas actúan con rigurosas restricciones de personal y recursos. Los planes de actuación y los programas especiales han adolecido a

menudo de un alcance limitado, poco dilatado en el tiempo y vulnerable a los cambios políticos. Millones de trabajadores de la economía informal, donde las normas sociales mantienen barreras y divisiones³, no se benefician de las políticas favorables a la igualdad habitualmente concebidas para los lugares de trabajo y los empleados del sector formal. Las nuevas medidas instauradas contra estas trabas no han entrañado una reducción neta de la discriminación.

8. Para seguir progresando es esencial comprender los motivos que tanto dificultan el logro de la igualdad.

9. En primer lugar, la discriminación es un comportamiento arraigado en la naturaleza humana y el funcionamiento de las instituciones. Siempre ha formado parte integrante de todas las comunidades, en todas las épocas y en todos los lugares del mundo, y resulta más difícil afrontarla mientras la situación no es realmente incontrolable.

10. En segundo lugar, la discriminación no es fenómeno estático, pues sus formas reconocidas desde antiguo, como aquellas basadas en motivos raciales, religiosos, de clase o de género, no son fáciles de erradicar y adquieren hoy carices más sutiles, cuando no se legitiman con argumentos más refinados. Así, por ejemplo, las políticas de seguridad y lucha contra el terrorismo instauradas desde el 11 de septiembre de 2001 han contribuido a reforzar las sospechas respecto de los pueblos musulmán y árabe, lo cual ha planteado graves problemas de discriminación en el lugar de trabajo. La expresión de hostilidad y racismo contra los trabajadores real o aparentemente extranjeros es un fenómeno corriente en las regiones industrializadas y en desarrollo. Este sentimiento anida en las sensaciones de ansiedad e inseguridad imperantes en los países anfitriones y se ha exacerbado con los profundos cambios socioeconómicos inducidos por la globalización. A las antiguas justificaciones del racismo basadas en la supuesta superioridad de una cultura respecto de otra se suman argumentos como la necesidad de preservar identidades y culturas nacionales frente a valores e instituciones de otras culturas. Entre tanto, siguen aflorando nuevas formas de discriminación a raíz de los cambios estructurales y de las transformaciones sociales y culturales. También la edad y la apariencia de llevar un estilo de vida determinado puede convertirse en una gran

2. Trátase de la Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, en virtud de la cual todos los Estados miembros designarán un órgano responsable de la promoción de la igualdad racial y étnica, y la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, destinada a prohibir la discriminación basada en la religión o el credo, la edad, la discapacidad y la orientación sexual.

3. B. Harriss-White: «La desigualdad en el trabajo en la economía informal. Cuestiones esenciales y ejemplos», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 122, 2003, núm. 4, págs. 507 a 518.

desventaja en el trabajo, especialmente en los países industrializados.

11. En tercer lugar, pese a haber consenso respecto al hecho de que la discriminación es una práctica que debe reprobarse y que genera dificultades, hay opiniones discrepantes sobre la manera en que debería eliminarse y sobre lo que en la práctica significa fomentar la igualdad de oportunidades. Esa discrepancia se manifiesta en el animadísimo debate que hoy se mantiene sobre la conveniencia, la legitimidad y la eficacia de la acción afirmativa a favor de los colectivos insuficientemente representados.

12. En cuarto lugar, la erradicación de la discriminación se percibe como un objetivo demasiado costoso, cuyos beneficios resultan difíciles de medir, y cuyo costo se estima no alcanzaría a compensar el fenómeno mismo, especialmente a corto y a mediano plazo. Ello explica por qué en períodos de recesión o estancamiento económico las políticas que fomentan la igualdad suelen suscitar reacciones violentas, perder legitimidad y pueden quedar interrumpidas.

13. Finalmente, la liberalización comercial y financiera, sumada a unas políticas monetaria y fiscal rigurosas para igualar las oportunidades en aras de una competencia comercial sana, no siempre ha entrañado resultados sociales más equitativos ni mayor solidaridad entre las personas y los diversos colectivos de trabajadores. Pero la extensión de la democracia en el mundo y el creciente poder de los medios de comunicación han ayudado a los colectivos desfavorecidos a ser oídos, lo cual ha generado fuertes presiones en pos de unos mecanismos de solidaridad social más eficaces.

14. Cabe pues preguntarse por qué los modestos logros de ciertos colectivos sociales se perciben tan sólo como reflejo de una carencia de capacidad y no de la denegación de oportunidades a raíz de una discriminación sistémica, tanto pasada como presente. Si bien no cabe duda de que la discriminación y las desigualdades que ésta inculca son problemas estructurales que no pueden resolverse de la noche a la mañana, hay pruebas concluyentes de que tolerar la discriminación entraña un coste económico social y político elevado⁴.

15. El presente informe se inspira en el primer Informe global relativo a la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁵. El principal mensaje que en él se transmite es que,

para seguir combatiendo eficazmente la discriminación en el trabajo lo esencial es crear sociedades más equitativas para elaborar paradigmas y políticas, y que para progresar en esa dirección se debe promover la igualdad de oportunidades a fin de que tanto hombres como mujeres disfruten de un trabajo decente, sin perjuicio de su raza, religión, edad u orientación sexual, o de que tengan o no una discapacidad. El refrendo del trabajo decente en cuanto objetivo global en la serie de sesiones de Alto Nivel del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas en julio de 2006 y la adopción por el Consejo de la Unión Europea, seis meses después, de una serie de conclusiones sobre la promoción del trabajo decente en la Unión Europea y en el mundo⁶ brindan un nuevo apoyo a los esfuerzos encaminados a convertir la igualdad en el trabajo en una realidad a escala mundial.

16. Este segundo Informe global relativo a la discriminación consta de cuatro partes. En la primera se definen brevemente los conceptos de discriminación y de igualdad de trato y oportunidades, amén de analizarse los avances y las dificultades registrados en la medición de la discriminación y de evaluarse el progreso experimentado en el fomento de la igualdad en el trabajo a escala mundial.

17. En la parte II se describen, con base en el primer Informe global relativo a esta temática, las pautas que sigue la discriminación en el empleo y la ocupación en el mundo entero. Se evalúa la situación mundial respecto de las formas más tradicionales de discriminación especialmente por motivos de género y raza, que en el primer Informe global sobre la discriminación se definieron como ámbitos prioritarios de actuación de la OIT para el período 2004-2007. Acto seguido se analizan las tendencias recientes registradas en las diversas formas de discriminación, que ya se examinaron en el Informe global anterior, pero que se reconocieron últimamente como intolerables, esto es: la discriminación por motivos de discapacidad, la infección aparente o real por el VIH/SIDA y la edad. Una novedad del presente Informe global es que en él se analiza la discriminación basada en la orientación sexual, que resulta cada vez más preocupante en un número creciente, aunque todavía limitado, de países. Otro elemento nuevo es el examen de las prácticas incipientes en las economías adelantadas por las que se parece penalizar a la gente por su predisposición genética a contraer enfermedades específicas o a la que lleva determinado estilo de vida. Todas estas tendencias merecen una vigilancia cuidadosa.

4. Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo* (Washington, D.C., 2005).

5. OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, op. cit.

6. Consejo de la Unión Europea: Conclusiones del Consejo sobre un trabajo decente para todos, en la dirección: www.consilium.europa.eu/ue.

18. En la parte III se da una visión panorámica del ámbito de aplicación y la incidencia de las normas, las políticas y las prácticas aplicadas por toda una gama de actores, ya sean Estados, interlocutores sociales u otras instituciones competentes, para combatir la discriminación y fomentar la igualdad en los planos nacional, internacional y mundial. Las iniciativas nacionales que se tratan en esta parte corresponden principalmente a los países con ingresos elevados o medianos, pues es en ellos donde se ha registrado el mayor número de medidas antidiscriminatorias, sobre las cuales hay también más información disponible. Así pueden comprenderse mejor los efectos que realmente surten de las medidas nacionales, y pueden desprenderse algunas conclusiones valiosas que ayuden a formular las futuras políticas al respecto. Ahora bien, el hecho de que el informe se centre más en los países con ingresos elevados o medianos delata la escasa importancia que las autoridades públicas de los países con ingresos bajos otorgan a la discriminación en sus programas, lo cual es indicativo de que esas cuestiones pueden ser difíciles de tratar o de que quizás se consideren merecedoras de escasa atención. Por otra parte, en el análisis sobre los planos internacional y global se destaca que en los instrumentos relativos a la responsabilidad social de la empresa se alude cada vez más a las cuestiones referentes a la discriminación y a la igualdad, así como a la incidencia de la integración económica en el ámbito regional y a las negociaciones comerciales para progresar en el ámbito de la igualdad.

19. En la parte IV se estudia la asistencia que presta la OIT a los Estados Miembros para que eliminen la discriminación y fomenten la igualdad de oportunidades. En ella se presentan tanto los logros como las dificultades encontradas. La OIT ha seguido prestando asistencia en la redacción o revisión de la legislación relativa a la igualdad y en la incorporación de las cuestiones referentes a la no discriminación y

a la igualdad en los movimientos de reforma de los códigos del trabajo. Mediante sus mecanismos de control ha seguido destacando los problemas antiguos y los nuevos, al tiempo que ha fomentado las evoluciones favorables. Las actividades destinadas a garantizar la igualdad de oportunidades a la gente con discapacidad y aquella aparente o realmente infectada por el VIH/SIDA siguen progresando a buen ritmo, al igual que la labor centrada en determinados aspectos de la igualdad de género. Se ha puesto cierto empeño, aunque no muy articulado, en incorporar las cuestiones de no discriminación e igualdad a los programas de trabajo decente por país (PTDP), así como a los programas y las estrategias de lucha contra la pobreza (ELP) impulsada por el empleo. Se han registrado unos progresos tan sólo lentos respecto de la igualdad de remuneración y la lucha contra la discriminación racial, dos ámbitos respecto de los cuales en el primer Informe global se definieron necesidades y lagunas importantes. Ello puede no resultar sorprendente dado el enquistamiento de esos problemas en todo el mundo, según se desprende del panorama global, pero ello también abre interrogantes importantes sobre la manera de seguir adelante.

20. En la parte IV se analizan esas cuestiones y otras más, y se formulan propuestas de cara al futuro. También se propugna la incorporación de la cuestión de la igualdad de oportunidades en el trabajo a las próximas fases del Programa de Trabajo Decente de la OIT, a saber, los programas de trabajo decente por país y el afán por lograr una coherencia normativa a escala mundial.

21. Si bien la eliminación de la discriminación y la promoción de la igualdad constituyen un objetivo constante que presupone renovar el compromiso político y programático, son también una meta a la que pueden acercarse la OIT, sus mandantes y los interlocutores sociales, siempre que todas las partes interesadas perseveren en este empeño.





PARTE I

Definición y medición de la discriminación

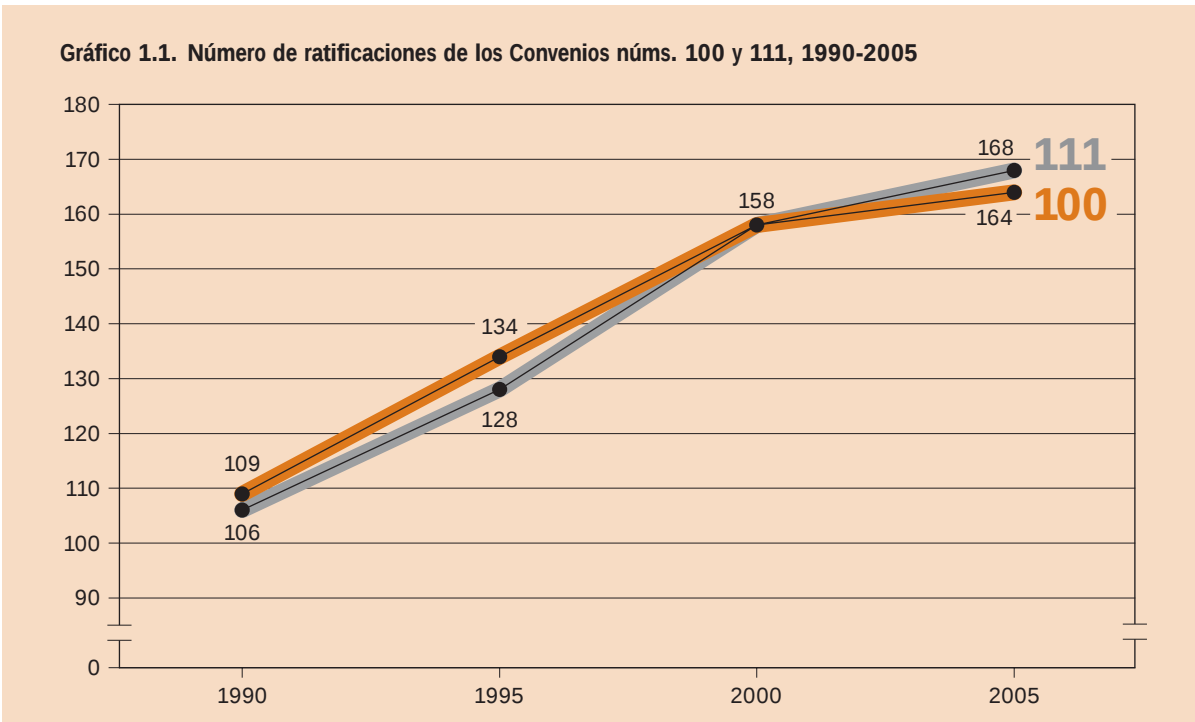
22. Hay consenso sobre el hecho de que la discriminación en el trabajo constituye una violación de un derecho humano que entraña un derroche de talento y efectos perjudiciales en la productividad y el crecimiento económico. Además, en los planos social y económico genera desigualdades que debilitan la cohesión y la solidaridad sociales, amén de dificultar la reducción de la pobreza. Se coincide asimismo en que la eliminación de la discriminación, tanto en la legislación como en la práctica, presupone ineludiblemente promover la igualdad de oportunidades y de trato¹.

23. El compromiso político de combatir la discriminación y fomentar la igualdad de oportunidades y de trato en el lugar de trabajo es prácticamente universal, según lo refleja el aumento elevado y sostenido

registrado en los últimos años en el número de ratificaciones del Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), y del Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) (véanse el gráfico 1.1 y el cuadro 1.1).

24. En estas condiciones, lo esencial es evaluar los avances logrados en la lucha por la igualdad para todos y asimilar las correspondientes enseñanzas para guiar la acción futura del Estado, de los interlocutores sociales y de los demás sectores interesados. En esta parte del Informe global se definen someramente la discriminación y la igualdad de trato y de oportunidades en el empleo y la ocupación, dados los malentendidos y la falta de claridad que a menudo distorsionan la comprensión de esos conceptos.

1. Véase OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.



Cuadro 1.1. Países que no han ratificado aún los Convenios núms. 100 y 111

Países que no han ratificado aún el Convenio núm. 100 (16)	Países que no han ratificado aún el Convenio núm. 111 (14)
Bahrein, Estados Unidos, Islas Salomón, Kiribati, Kuwait, República Democrática Popular Lao, Liberia, Montenegro, Myanmar, Namibia, Omán, Qatar, Samoa, Somalia, Suriname y Timor-Leste	Estados Unidos, Islas Salomón, Japón, Kiribati, República Democrática Popular Lao, Malasia, Montenegro, Myanmar, Omán, Samoa, Singapur, Suriname, Tailandia y Timor-Leste

1. Discriminación e igualdad: un repaso conceptual

25. En el Convenio núm. 111 se define la discriminación como «cualquier distinción, exclusión o preferencia basada en motivos de raza, color, sexo, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades o de trato en el empleo y la ocupación». Se admite además la consideración de otros criterios, previa consulta de los gobiernos interesados con las organizaciones de empleadores y de trabajadores. A partir de la información recabada de los Estados Miembros y Recomendaciones (CEACR) ha tomado nota de que en muchos países se han reconocido otros motivos de discriminación, además de los que se mencionan en el Convenio núm. 111, hecho confirmado tanto en el presente Informe global sobre discriminación como en el anterior. En los últimos años han sido cada vez más los países en ampliar la lista de esos motivos, entre los que hoy constan la discapacidad, la edad, el estado de salud, en particular la seropositividad VIH/SIDA real o presunta, la afiliación sindical y la situación familiar.

26. La discriminación puede manifestarse cuando se busca un trabajo, en el empleo o al dejar este último. Se entiende por discriminación todo trato diferenciado y menos favorable de determinadas personas en razón de cualquiera de las características antes mencionadas, sin perjuicio de su capacidad para cumplir los requisitos correspondientes al puesto de trabajo. Hay discriminación cuando, por ejemplo, a una persona profesionalmente calificada, pero miembro de un grupo religioso minoritario, se le deniega un empleo, o cuando trabajadores competentes son víctimas de acoso laboral por motivo de sus creencias religiosas o de su afiliación sindical. La discriminación se manifiesta también cada vez que un trabajador migrante cobra un salario inferior al de un trabajador nacional por un empleo idéntico, o cuando el pago de la remuneración a los trabajadores de una casta inferior o a los trabajadores agrícolas indígenas se retrasa sistemáticamente con respecto a la fecha de cobro de sus colegas de casta superior o no indígenas. También es víctima de discriminación la enfermera o la radióloga que desempeña un trabajo de valor igual al de un técnico paramédico, pero que percibe una remuneración inferior.

27. La discriminación no es un acto excepcional ni aberrante, sino un fenómeno sistémico, a menudo intrínseco a las pautas de funcionamiento de los lugares de trabajo y arraigado en los valores y normas culturales y sociales dominantes. Surge indistintamente en los lugares de trabajo del sector formal e informal, pero en este último puede revestir formas más evidentes, al encontrarse fuera del campo o del alcance de la legislación laboral y de sus mecanismos de cumplimiento efectivo.

28. La discriminación puede ser directa o indirecta. Es directa cuando las normas, prácticas y políticas excluyen o dan preferencia a ciertas personas por el mero hecho de pertenecer éstas a un colectivo específico. Entre las formas de discriminación directa figuran los anuncios de empleo en los que se excluye la candidatura de las personas mayores de una edad determinada, o la imposición por los departamentos de recursos humanos de pruebas de embarazo periódicas con el fin de no contratar a las candidatas embarazadas o incluso de despedir a las empleadas que están en estado. La discriminación por embarazo resulta aumentar incluso en países que tradicionalmente la han combatido y que se hallan confrontados a la caída vertiginosa de las tasas de fecundidad. Por ejemplo, según un informe reciente de la Comisión de Igualdad de Oportunidades del Reino Unido, cada año 30.000 mujeres pierden el empleo en este país por el mero hecho de estar embarazadas, pero sólo el 3 por ciento de las que tropiezan con estas dificultades interponen demandas ante los tribunales laborales². También hay discriminación cuando las empresas que contratan a trabajadoras exigen a éstas que cumplan cierto período de servicio antes de quedar embarazadas³.

29. La discriminación es indirecta cuando ciertas normas o prácticas aparentemente neutras tienen efectos desproporcionados en uno o más colectivos determinables, y ello sin justificación alguna. Así, por ejemplo, la organización de cursos de formación fuera de las horas de trabajo, durante los fines de semana o en horas tardías puede traducirse en la exclusión de aquellos trabajadores que pudieran interesarse en asistir, pero que no podrán hacerlo por deber atender sus responsabilidades familiares, exclusión que comprometerá sus perspectivas de carrera.

2. Comisión de Igualdad de Oportunidades: «Discriminación por embarazo. EOC, Investigaciones», en la dirección <http://www.eoc.org.uk>.

3. Research Center for Female Labor and Gender, Institute of Labor Science and Social Affairs, Ministry of Labor, Invalids and Social Affairs. Véase también F. Howell: *Equality, labour and social protection for women and men in the formal and informal economy in Vietnam: Issue for advocacy and policy development* (Hanoi, OIT, 2003), pág. 90.

30. También puede considerarse como una forma de discriminación indirecta el trato diferenciado de algunas categorías específicas de trabajadores traducida en menores prestaciones sociales o remuneraciones. La protección jurídica inferior que en todo el mundo tiene el personal doméstico, integrado principalmente por mujeres mal retribuidas, pertenecientes a minorías étnicas o raciales y a menudo extranjeras, se ha reconocido como forma de discriminación indirecta por motivos de clase, género, raza o condición de migrante.

31. Por discriminación estructural se entiende aquella que es inherente al ordenamiento social, a las estructuras institucionales y a los mecanismos jurídicos, o que se ha institucionalizado en todos esos ámbitos, y que refleja y reproduce prácticas y resultados discriminatorios. Puede tratarse, por ejemplo, de condiciones diferenciadas o inferiores de formación para las minorías étnicas, o de trabas a la educación, el transporte y otros servicios en los vecindarios o guetos donde hay mayor concentración de minorías étnicas e inmigrantes.

32. Toda discriminación produce efectos desiguales que ponen a las víctimas en una situación de desventaja, lo cual dificulta su acceso a oportunidades de empleo y, a mayor abundamiento, a la igualdad de trato en el lugar de trabajo. La discriminación se traduce asimismo en menor motivación para trabajar y lograr un buen rendimiento, lo cual redundará en menor productividad laboral y en tensiones en el lugar de trabajo, con las consiguientes repercusiones negativas que ello supone en el rendimiento general y el bienestar en el seno de la empresa. Las prácticas y las políticas de gestión de los recursos humanos que previenen la discriminación en el trabajo y promueven la igualdad de trato y de oportunidades y el abandono de toda distinción arbitraria son provechosas no sólo en el plano personal, sino también en el empresarial.

33. En cambio, las formas graves y persistentes de discriminación en el trabajo contribuyen a agudizar la pobreza y la exclusión social. Los prejuicios fundados en los orígenes familiares o la extracción social suelen primar sobre la capacidad de las personas y sus aspiraciones reales, lo cual las condena a la inmovilidad social. Las penurias son especialmente dolorosas para quienes son objeto de discriminaciones múltiples, como las personas que no sólo están sumidas en la pobreza, sino que además pertenecen a una minoría religiosa o racial, además de haber alcanzado una edad avanzada.

34. Esto explica por qué la incidencia de la discriminación es tan alta entre los pobres, y por qué la pobreza impide que la gente se ponga a salvo de la discriminación. De lo antedicho se desprende claramente

que sólo las intervenciones deliberadas por parte del Estado, los interlocutores sociales y otros sectores interesados permiten superar con eficacia la discriminación estructural, así como la discriminación directa y la indirecta.

35. En realidad, no todas las diferencias de trato son ilícitas; no lo son, por ejemplo, las que se justifican por las exigencias reales del empleo. El ser hombre o mujer puede considerarse un requisito legítimo para ocupar empleos que implican una proximidad física a otras personas o para trabajar en el ámbito de las artes escénicas. Las distinciones basadas en las destrezas o en los esfuerzos exigidos por el trabajo son justas y legítimas, como también lo son las disparidades en la remuneración en función del número de años de formación o de horas trabajadas.

36. Tampoco son discriminatorias las medidas especiales que conllevan un trato diferenciado para quienes tienen necesidades particulares por razones de género, de discapacidad mental, sensorial o física, o de extracción social. Poner en práctica el principio de la igualdad de oportunidades y de trato supone mucho más que portarse de la misma manera con todo el mundo: requiere además adoptar medidas especiales y adaptar el entorno a sus diferencias. La instalación de rampas de acceso en el lugar de trabajo para los trabajadores con discapacidades físicas es un ejemplo de esas medidas, como también lo es el garantizar protección a las trabajadoras durante el embarazo y el puerperio, que es esencial para asegurar una verdadera igualdad con respecto a los hombres en el mundo del trabajo.

37. Las medidas especiales de carácter temporal, también conocidas como políticas de acción positiva o afirmativa, pueden servir además para acelerar la mejora de la situación de los colectivos que tienen desventajas importantes debido a la discriminación de que han sido o son objeto. Se trata de una variedad de intervenciones «temporales», que no tienen por qué ser «de corto plazo», y pueden estar destinadas a distintos colectivos y justificarse atendiendo a diversos criterios (véase la sección relativa a la acción afirmativa o positiva, en el capítulo 1 de la parte III). Esas intervenciones abarcan diferentes etapas y aspectos de la relación de empleo, y pueden vincularse al cumplimiento de metas relativas a la contratación, la formación, la promoción o los contingentes, mecanismo este que consiste en asignar cierta cuota de los puestos de trabajo a miembros de los colectivos insuficientemente representados. Cualesquiera sean estas variantes, todas las medidas de acción afirmativa estrictas en el reconocimiento de que el mero hecho de poner coto a la discriminación no basta de por sí para nivelar completamente las condiciones de igualdad

para aquellos colectivos cuyas privaciones han estado profundamente arraigadas durante largos períodos.

38. Estas medidas han suscitado múltiples debates y controversias, inclusive en los últimos tiempos, en el contexto de las reformas de la legislación laboral. Quienes las impugnan sostienen que su aplicación desfavorece indebidamente a los miembros de los colectivos no beneficiarios, estigmatiza aun más a los propios colectivos beneficiarios y provoca una disminución general de la eficiencia y la productividad. La experiencia muestra sin embargo que estas políticas pueden servir para alcanzar las metas deseadas, siempre y cuando se respeten ciertas condiciones.

39. Por estas razones, la igualdad en el trabajo no se logra sólo con prohibir la discriminación; también exige cambiar las reglas del juego y transformar el lugar de trabajo a fin de hacerlo más incluyente. La magnitud aconsejable de los cambios, el contenido de los mismos y el momento de su aplicación son cuestiones que deben determinarse en el ámbito nacional, en función de las posibilidades de cada país y teniendo presentes las respectivas sensibilidades culturales y sociales.

40. La sensibilidad a la discriminación y la voluntad de ponerle coto fluctúan con el tiempo y en función del motivo de la discriminación. Por ejemplo, en los Estados miembros de la Unión Europea la orientación sexual es el motivo respecto del cual se han logrado menos avances hasta ahora, en comparación con otros motivos de discriminación recién reconocidos. En algunos casos, la igualdad de género puede entrar en contradicción con las normas consuetudinarias, y la promoción de la igualdad puede percibirse como una estrategia encaminada a debilitar sociedades que, como las de los pueblos indígenas, quizás sean ya objeto de presiones encaminadas a hacerlas abandonar su identidad cultural.

41. No cabe duda de que la flexibilidad es necesaria, pero lo que cuenta en definitiva son los resultados que se logren en la práctica. Ello exige velar constantemente por el seguimiento, la evaluación y el ajuste de las medidas aplicadas para promover la igualdad, del impacto de estas medidas en la situación de los colectivos protegidos y de la incidencia de la discriminación.

2. Medición de la discriminación: ¿en dónde estamos?

42. La recopilación sistemática de estadísticas sobre la discriminación es decisiva para que ésta sea visible y se elaboren medidas eficaces en función de los costos para su tratamiento. La medición de la discriminación también es importante porque ayuda a reducir la estigmatización de ciertos colectivos. Al mostrar a sus miembros que su situación desfavorable se debe al abuso de que son objeto, podrían reivindicar sus derechos y solicitar reparaciones.

43. Si bien en los últimos años se han realizado progresos, la medición y el seguimiento de la discriminación no son tarea sencilla ni en el plano nacional ni en el global. Los problemas están relacionados tanto con el objeto de la medición como con el método que debe adoptarse. Una manera obvia de detectar la discriminación en el trabajo es mediante la recopilación y el procesamiento de datos sobre el número de quejas presentadas por discriminación, de casos que se han resuelto y de condenas recaídas. La recopilación de este tipo de datos tiene la ventaja de ayudar a identificar a la población más vulnerable a la discriminación y de ilustrar los cambios en las políticas y en las prácticas, así como su impacto⁴.

44. Sin embargo, esta información refleja sólo una pequeña fracción de los casos reales de discriminación, especialmente en los países donde el conocimiento de los derechos y de los recursos legales es limitado, el respeto de la ley se encuentra debilitado, los litigios son procesos pesados y costosos, y el trabajo informal es predominante. Paradójicamente, un número de quejas por discriminación elevado y en aumento es por lo general un indicador de progreso: refleja tanto una comprensión mejor del significado de la discriminación como la confianza en la imparcialidad y la eficacia del poder judicial u otros sistemas para obtener reparación. Por consiguiente, este tipo de información constituye un indicador útil, aunque insuficiente, de la extensión de la discriminación en un país determinado.

45. Otra forma de medir la discriminación consiste en recopilar estadísticas sobre las desigualdades que en el plano nacional existen entre colectivos tradicionales y colectivos definidos por motivos de discriminación en cuanto a los resultados del mercado laboral. Aunque, como ya se señaló anteriormente, no todas las disparidades pueden atribuirse a la discriminación, ésta genera desigualdades. Cuando las desigualdades son significativas y persistentes cabe concluir que pro-

bablemente existe discriminación en el trabajo. Por consiguiente, la medición sistemática de las desigualdades distintas entre los colectivos puede contribuir a ejercer presión sobre los responsables de la elaboración de políticas para que adopten políticas públicas dirigidas a eliminar esas desigualdades. Los análisis de regresión permiten determinar en qué medida la brecha obedece a la discriminación y en qué medida depende de factores objetivos como la educación, los años de experiencia laboral o el sector de trabajo, lo cual permite brindar orientación para centrar mejor las intervenciones políticas.

46. En algunos países la ley obliga a empresas seleccionadas a recopilar estadísticas relativas al sexo o a la composición racial de su fuerza laboral, con el fin de determinar si existe discriminación y, de ser así, tomar las medidas necesarias para paliarla. Los resultados así obtenidos se contrastan con la información recogida en las estadísticas oficiales nacionales sobre sexo o composición racial de la población activa en el plano nacional o local. En caso de discrepancia, se exige a las empresas que remedien esta situación aumentando la proporción de los colectivos insuficientemente representados tanto en términos del nivel de empleo como de su presencia en diversas ocupaciones (véase la sección relativa a los cambios de la demanda de mano de obra, en el capítulo 1 de la parte III). Pocos países se han dotado de una legislación antidiscriminatoria proactiva, aunque su número aumenta constantemente.

47. La dificultad de medir las desigualdades entre los diversos colectivos reside en que a escala nacional se dispone de datos pertinentes sobre tan sólo contados motivos de discriminación, aunque con variaciones importantes por países, y a escala global se cuenta con información sobre un número aún menor de motivos. Por ejemplo, la información sobre la religión o la orientación sexual de la población activa es escasa porque la legislación nacional suele prohibir que se consigne información sobre dichos particulares. Esto abre el importante interrogante acerca de la forma de conciliar la protección de la información personal y el derecho de las personas a su privacidad, por una parte, con la necesidad de estudiar el tema de la discriminación empleando medios estadísticos, por otra parte. Un estudio de la Comisión Europea refiere cierto número de países en los que se ha resuelto este dilema. Un factor decisivo es la confianza en las instituciones nacionales de estadística y en su capacidad

4. S. Bruyère: «The measurement of discrimination and inequalities: Conceptualization and methodological issues», documento preparado para el presente Informe global.

Cuadro 1.2. Preguntas del censo relativas a la raza o al origen étnico en una muestra de países

País	Preguntas
Alemania	Nacionalidad/ciudadanía
Australia	Ciudadanía, identidad indígena, ascendencia, país de nacimiento, padres nacidos en el extranjero o en el territorio australiano, idioma
Brasil	Raza y color
Canadá	Raza, idioma, ascendencia, y preguntas específicas para los aborígenes («Primera Nación»), Inuit y Métis
Estados Unidos	Raza, origen étnico para los hispanos, lugar de nacimiento, ciudadanía, ascendencia, idioma hablado en el hogar
Fiji	Grupo étnico, lugar de nacimiento
Mauricio	Comunidad, ciudadanía, grupo lingüístico
Nueva Zelandia	Grupo étnico, ascendencia Māori, país de nacimiento, idioma(s) en que puede mantener una conversación
Sudáfrica	Grupo demográfico, ciudadanía, país de nacimiento, idioma hablado en el hogar

Fuente: J. Allan: *International Concepts and Classifications: Review of the measurement of ethnicity* (Wellington, Statistics New Zealand, 2001).

para respetar la confidencialidad y la seguridad en las operaciones al usar información «reservada»⁵.

48. La información estadística ha mejorado notablemente en los últimos años en ámbitos como la discapacidad pero, con todo, la comparación entre países y períodos sigue siendo problemática. En 2004⁶ la OIT publicó un compendio en que se pasa revista a las metodologías utilizadas en 95 países que recopilan o proyectan recopilar estadísticas relativas a la discapacidad en el empleo. También ha elaborado una serie de directrices tituladas *La situación en el empleo de las personas discapacitadas. Hacia el mejoramiento de la información estadística*, cuya versión definitiva debería publicarse a principios de 2007.

49. La definición estadística de ámbitos como la raza o el origen étnico se ha resuelto en un número considerable de países. En los últimos años, países como Bolivia, Ecuador y Guatemala han realizado grandes esfuerzos para obtener información sobre sus pueblos indígenas⁷. Sin embargo, no es posible establecer comparaciones a escala internacional porque los países

utilizan diferentes categorías de clasificación (véase el cuadro 1.2). Conceptos como «raza» u «origen étnico» adquieren significados precisos y diferentes en los diversos contextos nacionales, pues son producto de diferentes procesos históricos, socioeconómicos y jurídicos. No obstante, es importante prescindir de la utilización de variables como la «nacionalidad» o el «país de nacimiento» de la persona interrogada, o de sus padres, como indicadores alternos para medir la composición racial o étnica de una sociedad. El «país de nacimiento» no es un indicador fiable ni del «color» ni de otras características relacionadas con el origen étnico. Además, da la impresión errónea de que el racismo es un fenómeno limitado a los resultados de la inmigración⁸.

50. Otros países, como Francia, dudan en recopilar estadísticas sobre la composición étnica de sus sociedades. Tras los disturbios sociales ocurridos en barriadas de grandes ciudades francesas a finales de 2005, el Gobierno ha intensificado sus actividades contra la discriminación racial. La necesidad o no

5. Comisión Europea: *Comparative study on the collection of data to measure the extent and impact of discrimination within the United States, Canada, Australia, the United Kingdom and the Netherlands* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, agosto, 2004), pág. 83.

6. OIT: *Statistics on the employment situation of people with disabilities: a compendium of national methodologies*, documento de trabajo núm. 40, Departamento de Integración de Políticas, Oficina de Estadísticas (Ginebra, 2004). La mayoría de esos países utilizan encuestas de hogares (40 por ciento) o censos de población (30 por ciento), mientras que sólo el 10 por ciento realizan encuestas especiales de hogares sobre la discapacidad.

7. J. Renshaw y N. Wray: «Indicadores de pobreza indígena» (documento inédito, enero de 2004).

8. Comisión Europea: *Comparative study*, op. cit., pág. 85.

Recuadro 1.1
¿Cuánto se ha progresado en la medición de las desigualdades de género?

En un informe de las Naciones Unidas, titulado *La mujer en el mundo, 2005: Progreso en las estadísticas*, se examinan los datos nacionales oficiales correspondientes al período 1995-2003 en 204 países. Se concluye que la disponibilidad limitada de la información sobre los indicadores de igualdad entre hombres y mujeres es reflejo de la escasa capacidad estadística nacional, la falta de incorporación de las consideraciones de género en las políticas públicas, y de conceptos y métodos inadecuados. El avance en el acopio de datos sobre indicadores de género en el mercado laboral ha sido muy desigual en términos de indicadores y de regiones. La población económicamente activa es el indicador sobre el cual el mayor número de países o regiones facilitó datos desglosados por sexo, pero ese número ha disminuido constantemente desde 1975. El mayor porcentaje de países que enviaron información se registró en Europa y el menor en África. De los 50 países asiáticos, 34 suministraron información sobre este indicador desglosada por sexo y edad, pero China e India no figuraban entre ellos. En Oceanía, sólo 6 de 17 países proporcionaron información sobre la población económicamente activa desglosada por sexo y edad, a pesar de que representaban el 95 por ciento de la población total. El número de países que ha proporcionado información sobre la población desempleada desglosada por sexo ha sido ligeramente menor. En el período que se examina, 87 países facilitaron información sobre desempleo, desglosada tanto por sexo como por niveles de educación al menos una vez, pero sólo 72 proporcionaron esta información más frecuentemente. Sin embargo, es importante señalar que el mayor progreso en el suministro de datos correspondió a las estadísticas de desempleo. La recolección de datos desglosados por género en relación con categorías ocupacionales sigue rezagada. Este tipo de información fue suministrado por 105 de 204 países o regiones, pero sólo 68 países proporcionaron información con frecuencia. Más de la mitad de los países que enviaron información se encontraba en las Américas, Europa o Asia. El indicador que ha registrado menores progresos es el de estadísticas sobre salarios por grupo industrial principal y por sexo. Sólo 52 países proporcionaron información para este indicador. Si bien esto supone un aumento espectacular desde 1995, Europa y Asia también representan casi los tres cuartos de la información disponible. Mientras la economía informal es una importante fuente de empleo para las mujeres en muchos países, sólo unos 60 países han producido estadísticas relacionadas con el tema desde 1995.

Fuente: Naciones Unidas: *La mujer en el mundo, 2005: Progreso en las estadísticas* (Nueva York, 2006).

de recabar estadísticas para evaluar la extensión y la naturaleza del problema del racismo ha generado un animado debate nacional⁹. Los críticos sostienen que cuantificar las desventajas vinculadas al origen étnico podría provocar mayor fragmentación social, mientras que los partidarios afirman que el hecho de no hacerlo podría conducir a empeorar aún más la situación¹⁰.

51. La discriminación por razones de sexo es uno de los ámbitos en que se evidencian mayores progresos, aunque aún insuficientes (véase el recuadro 1.1), tanto en lo que respecta al acopio de datos y a la presentación de informes a nivel nacional como al desarrollo de los indicadores de igualdad de género en los niveles regional e internacional. La labor llevada a cabo por la Comisión Europea ha permitido proponer un conjunto integral de indicadores de igualdad de género en campos como acceso al empleo, segregación, remuneración, y medidas para compaginar el trabajo con la vida familiar¹¹.

52. Numerosos países han comenzado a recopilar estadísticas sobre importantes indicadores de género, como la violencia contra las mujeres, incluso en el lugar de trabajo, o la manera en que mujeres y hombres dividen su tiempo entre el trabajo remunerado y no remunerado y el tiempo libre. Si bien los esfuerzos en este ámbito aún se encuentran en una etapa incipiente, especialmente en los países en desarrollo, proporcionan ya un panorama de la carga de trabajo de hombres y mujeres y ofrecen indicadores útiles para los responsables políticos a la hora de tomar decisiones, destinadas, por ejemplo, a aumentar las tasas de empleo de las mujeres.

53. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) ha creado la Base de Datos de Género, Instituciones y Desarrollo (GID) que combina los indicadores existentes de (des)igualdad de género en educación, salud, empleo o representación política con los indicadores que miden las tendencias

9. R. Fauroux: *La lutte contre les discriminations dans le domaine de l'emploi* (París, Ministerio de Empleo, Cohesión Social y Vivienda, 2005).

10. J-B. De Montvalon y L. Van Eeckhout: «La France résiste au comptage ethnique», en *Le Monde*, 3 de julio de 2006.

11. J. Rubery, D. Grimshaw, C. Fagan, H. Figueiredo y M. Smith: «Gender equality still on the European agenda-but for how long?», en *Industrial Relations Journal*, vol. 34, núm. 5, págs. 484 a 486.

institucionales que influyen en la extensión y las formas de participación de la mujer en la economía¹². La GID abarca un total de 50 indicadores para 162 países. Estos indicadores están agrupados en cuatro categorías sobre los códigos de familia (que constan de información sobre los usos y costumbres matrimoniales, la patria potestad, la repudiación); la integridad física (la mutilación genital de las mujeres, la violación, la agresión, etc.); las libertades públicas (la medida en que la mujer puede presentarse a cargos políticos o su libertad de movimiento fuera del hogar), y el derecho de propiedad (derecho a tener una propiedad u otros activos materiales). Aunque la GID abarca un amplio conjunto de parámetros que comprenden y van más allá del empleo y del lugar de trabajo, algunos de ellos, como los usos matrimoniales, la libertad de movimiento y el derecho de propiedad de la mujer, guardan una relación directa con las oportunidades y las elecciones de la mujer en el mercado laboral.

54. No existe un solo indicador que permita evaluar significativamente la existencia o ausencia de progreso

en la eliminación de la discriminación y en la promoción de la igualdad en el trabajo. Se necesitan muchos indicadores que, midiendo aspectos diferentes pero relacionados entre sí, como desigualdades en los resultados del mercado laboral, indiquen la existencia de discriminación y los fracasos de las políticas. La disponibilidad de datos pertinentes es muy variable, tanto en lo que se refiere a los motivos de discriminación como a las variables en cuestión, pero se realizan esfuerzos para remediar esta situación.

55. En cualquier caso, y a pesar de estas deficiencias, los datos revelan sistemáticamente, en todas partes, la existencia de profundas disparidades en cuanto a los logros laborales entre los colectivos tradicionales y aquellos que son vulnerables a la discriminación, disparidades que tardan en reducirse. Esto pone de manifiesto la necesidad y la importancia de un entorno que permita aunar leyes antidiscriminatorias, instituciones que fomenten la igualdad y un conjunto de políticas coherentes tendientes a promover la igualdad en el lugar de trabajo y fuera de él.

12. La base de datos está disponible en la dirección: www.oecd.org.





PARTE II

Pautas de discriminación en el trabajo: evolución registrada en fechas recientes

56. En *La hora de la igualdad en el trabajo* se mostró que la discriminación en el trabajo es una diana en movimiento. Mientras persisten formas de discriminación reconocidas desde antiguo, basadas en el sexo, la raza y la religión, y que a menudo adoptan nuevas manifestaciones, surgen formas más nuevas, como la discriminación fundada en el hecho o la apariencia de padecer el VIH/SIDA, o aquella dirigida contra los trabajadores que se hallan en uno de los dos extremos del espectro de edad. En diversos países han empezado a surgir al propio tiempo otras prácticas, como la de penalizar a los individuos que tienen hábitos considerados «poco saludables».

57. La «vitalidad» de la discriminación en el trabajo guarda estrecha relación con la transformación de las estructuras y las dinámicas de los mercados de trabajo del mundo entero, inducida por procesos económicos y políticos más amplios. Esa transformación viene a redefinir las pautas de movilidad y estratificación sociales, al modificar la visión que la sociedad tiene de la ética y las actitudes que se considera conducen al

éxito en el lugar de trabajo. En general, éstas se relacionan a su vez con colectivos sociales específicos, y se considera que otros colectivos no las tienen y que, por ello, fueran cuales fueren sus méritos, no disfrutaban de la igualdad de oportunidades. Una característica llamativa de este panorama es que ciertos colectivos, independientemente del grado de desarrollo socioeconómico del país de que se trate, su apertura y su dinamismo económicos, siempre se sitúan en lo más bajo de la escala laboral y salarial.

58. En la parte II se ofrece una visión de conjunto de la evolución más reciente registrada en todo el mundo en las pautas de discriminación en el empleo y la ocupación. Se examinan la continuidad y el cambio de las formas de discriminación reconocidas desde antiguo, esto es, aquellas expresamente previstas en el Convenio núm. 111; se destaca la persistencia de las formas que se reconocieron en fechas más recientes, y se propugna la realización de un examen muy detenido de las prácticas incipientes en el lugar de trabajo que suscitan preocupación.

1. Formas de discriminación reconocidas desde antiguo

La igualdad de género en el mundo del trabajo: un panorama heterogéneo

59. Para tratar con eficacia la discriminación basada en razones de sexo en el empleo y la ocupación, es fundamental entender tanto su significado como su evolución a lo largo del tiempo. A falta de datos globales sobre la discriminación por motivo de sexo, las desigualdades advertidas en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres se consideran fuentes fidedignas al respecto (véase el capítulo 2 de la parte I). Aunque la desigualdad por motivo de género coexiste e interactúa con otras formas de desigualdad, como aquella basada en la edad o en la raza, a escala mundial es más fácil conseguir datos sobre el género que sobre otros atributos personales. Esta sección se centra pues en las desigualdades entre hombres y mujeres atendiendo a una serie de variables del mercado de trabajo.

60. Para examinar la situación relativa de la mujer en el mercado de trabajo se eligieron ocho indicadores: las tasas de actividad en la fuerza de trabajo; las tasas de empleo y de desempleo por sexos; la proporción de mujeres en el sector no agrícola y en el total del empleo

remunerado; la distribución porcentual de trabajadoras por situaciones (sin remuneración, trabajadoras por cuenta propia o empleadas); la proporción de mujeres en los cuerpos legislativos y cargos de dirección, y las diferencias salariales por motivo de género (véase la nota metodológica que figura en anexo).

Las mujeres siguen entrando en el mercado de trabajo

61. Los datos correspondientes a 1995-2004 confirman que la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y en el empleo remunerado ha seguido aumentando en casi todas las regiones del mundo (cuadro 2.1). La tasa de actividad de la mujer en la fuerza de trabajo siguió creciendo de forma significativa, lo cual redujo en 3,5 puntos porcentuales la diferencia de género en las tasas mundiales de actividad en todo el mundo. En el cuadro 2.1 se evidencia que este aumento fue mayor en América Latina y el Caribe, y después en la Unión Europea, Asia Meridional y en zonas que tenían niveles muy bajos, como Oriente

Cuadro 2.1. Tasas de actividad de las mujeres en la fuerza de trabajo y proporción de mujeres como porcentaje de las tasas correspondientes a los hombres, por regiones, 1995-2004

	Número de países o regiones	Tasas de actividad de las mujeres en la fuerza de trabajo			Tasas femeninas como porcentaje de las tasas masculinas	
		1995	2000	2004	1995	2004
Mundo	173	54,8	55,7	56,6	66,2	69,6
Asia Oriental y el Pacífico	24	59,5	60,3	61,2	71,6	74,3
Países europeos (no pertenecientes a la UE) y Asia Central	23	62,2	60,6	60,9	79,3	80,3
Unión Europea	25	57,9	60,4	62,0	74,3	80,8
América Latina y el Caribe	28	48,1	51,5	53,9	58,0	65,3
Oriente Medio y Africa del Norte	19	27,5	29,8	32,0	34,0	39,5
América del Norte	2	68,6	70,4	71,2	83,0	86,7
Asia Meridional	8	39,5	41,3	43,5	46,8	52,6
Africa Subsahariana	44	64,6	63,7	63,0	73,6	73,0

Nota: Todos los valores son medios. Para una lista completa de los países, véase el anexo.

Fuentes: OIT: *Indicadores claves del mercado de trabajo* (KILM), cuarta edición (Ginebra, 2006), cuadro 1a; OIT: Modelo de tendencias mundiales del empleo.

Cuadro 2.2. Ratios empleo-población desglosados por sexos y regiones, 1995-2004 (porcentajes)

	Tasas de empleo femenino		Tasas de empleo masculino	
	1995	2004	1995	2004
Mundo	51,2	53,0	78,4	77,5
Asia Oriental y el Pacífico	58,1	59,3	81,7	80,6
Países europeos (no pertenecientes a la UE) y Asia Central	57,3	56,7	71,8	69,6
Unión Europea	52,5	56,9	72,3	72,1
América Latina y el Caribe	43,3	49,2	79,3	80,0
Oriente Medio y Africa del Norte	23,3	26,8	74,3	74,5
América del Norte	64,8	68,6	78,2	78,7
Asia Meridional	37,5	40,7	84,2	82,1
Africa Subsahariana	62,6	60,6	83,6	81,6

Fuentes: OIT: KILM, cuarta edición, cuadro 1a; y OIT: Modelo de tendencias mundiales del empleo.

Medio y Africa del Norte. Este indicador mostró aumentos moderados en Asia Oriental y el Pacífico, si bien casi no varió en las economías en transición y el Africa Subsahariana.

62. Las tasas de empleo de las mujeres también aumentaron en la mayoría de las regiones (con variaciones significativas entre ellas). En América del Norte se siguen registrando las tasas más altas de empleo de las mujeres, mientras que Oriente Medio y Africa del Norte siguen experimentando las más bajas (cuadro 2.2). Además, mientras las tasas de empleo de las mujeres han aumentado, las de empleo de los hombres han sufrido un leve descenso en cinco de las ocho regiones, especialmente en los países de Europa no pertenecientes a la Unión Europea, así como en Asia Central y Meridional.

63. En lo que respecta al desempleo, en todo el mundo, salvo en Asia Oriental y el Pacífico, y en el Africa Subsahariana, tanto la tasa de desempleo masculino como la de desempleo femenino han experimentado un ligero descenso o han permanecido iguales. Sin embargo, en casi todas las regiones la tasa de desempleo de las mujeres ha permanecido más elevada que la correspondiente a los hombres, y la desigualdad en el desempleo por motivo de género es más pronunciada en Oriente Medio, Africa del Norte y América Latina (cuadro 2.3). América del Norte es la única región donde el desempleo de los hombres supera el de las mujeres.

Más mujeres en empleos remunerados, pero muchas trabajan aún sin retribución

64. La proporción de mujeres en el empleo asalariado total del sector no agrícola es el indicador elegido para medir los progresos registrados para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) relativo a la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. También se han recopilado datos sobre la proporción que ésta representa en el total del empleo asalariado, pues durante el último decenio en algunos países la agricultura orientada hacia la exportación se convirtió en una fuente importante de trabajo remunerado para las mujeres (cuadro 2.4).

65. En el cuadro 2.4 se muestra que la proporción de mujeres tanto en el empleo asalariado no agrícola como en el empleo remunerado total ha aumentado unos dos puntos porcentuales en todas las regiones. Asimismo, la proporción de mujeres que tienen un empleo asalariado no agrícola es superior a la que éstas tienen en el empleo total asalariado, con la salvedad de Asia Meridional. Esta tendencia confirma que el trabajo remunerado en la agricultura genera ingresos relativamente importantes para las mujeres de esa región en comparación con las de otras regiones.

66. Aunque en Oriente Medio y Africa del Norte todavía se registra la proporción más baja de mujeres que realizan trabajos no agrícolas remunerados, el aumento de esta variable ha sido el más marcado en esta región, seguida por el Africa Subsahariana y Asia Oriental y el Pacífico.

Cuadro 2.3. Tasas de desempleo desglosadas por sexos y por regiones, 1995-2004

	Tasas de desempleo femenino		Tasas de desempleo masculino	
	1995	2004	1995	2004
Mundo	9,8	9,3	8,4	8,2
Asia Oriental y el Pacífico	4,7	5,0	4,6	5,0
Países europeos (no pertenecientes a la UE) y Asia Central	11,2	11,1	11,4	11,2
Unión Europea	11,1	9,3	9,0	7,8
América Latina y el Caribe	11,8	10,4	8,1	6,8
Oriente Medio y Africa del Norte	16,9	16,1	10,7	10,6
América del Norte	7,4	6,1	7,8	6,6
Asia Meridional	8,2	8,1	4,0	4,1
Africa Subsahariana	7,3	7,6	8,6	9,1

Fuentes: OIT: KILM, cuarta edición, cuadro 1a; y OIT: Modelo de tendencias mundiales del empleo.

Cuadro 2.4. Proporción de mujeres en el empleo remunerado en el sector no agrícola (ODM3) frente al empleo remunerado total, 1995-2004 (porcentajes)

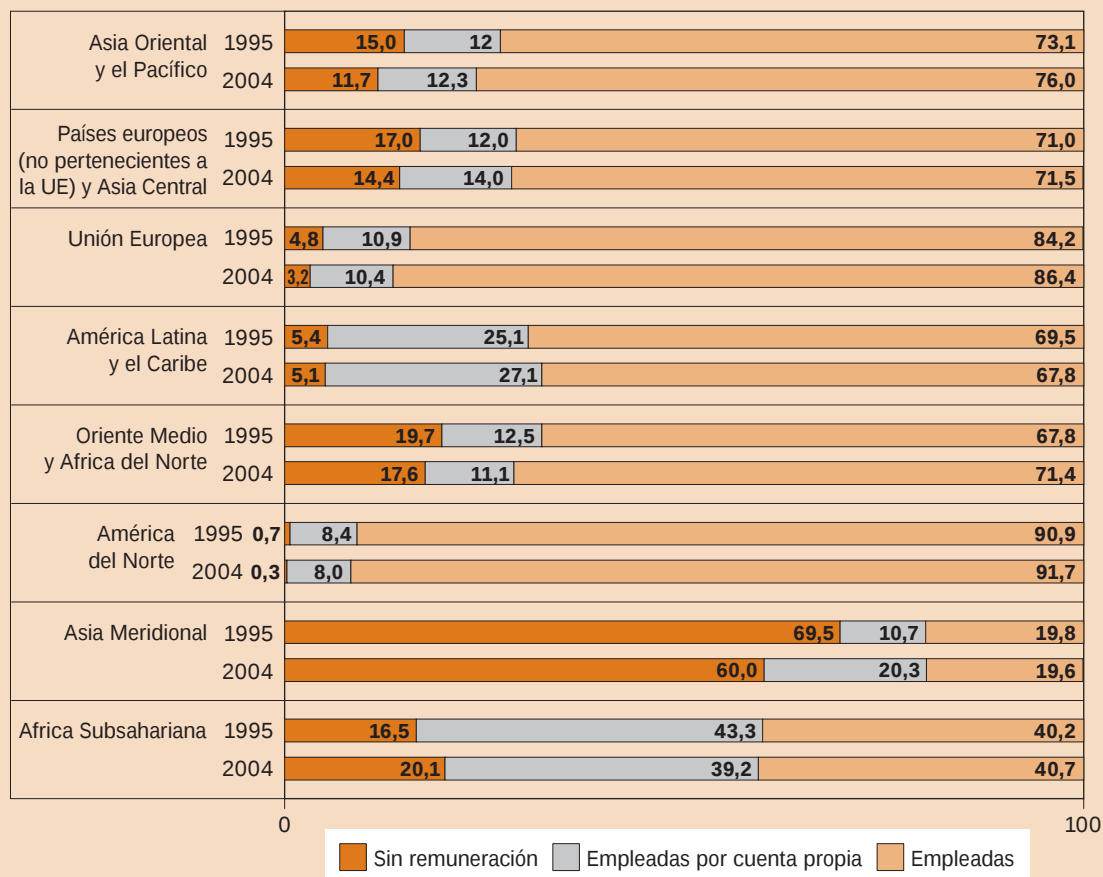
	Número de países o regiones	Mujeres en el empleo remunerado del sector no agrícola		Mujeres en el empleo remunerado total	
		1995	2004	1995	2004
Mundo	79	41,3	43,5	40,3	42,1
Asia Oriental y el Pacífico	11	43,1	46,5	41,8	44,9
Países europeos (no pertenecientes a la UE) y Asia Central	12	43,9	45,7	43,4	44,7
Unión Europea	22	45,8	47,4	45,4	47,1
América Latina y el Caribe	22	40,4	42,2	38,6	40,3
Oriente Medio y Africa del Norte	4	24,5	28,2	22,2	24,9
América del Norte	2	48,1	49,0	46,5	47,4
Asia Meridional	2	14,3	16,5	17,8	17,6
Africa Subsahariana	4	36,0	39,5	35,8	36,0

Nota: Todos los valores son medios.

Fuentes: *Female shares in non-agricultural paid employment*, División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos común de las Naciones Unidas; *Female shares in paid employment*, KILM, cuarta edición, cuadro 3. Cuando los datos no se encontraron en los KILM, el cuadro se completó con datos del cuadro 2 de la base de datos de la OIT sobre estadísticas del trabajo (LABORSTA) (principalmente para los datos relativos a 2004).

67. Aunque estos dos indicadores muestran una evolución positiva en todo el mundo, en muchas regiones la proporción de mujeres que trabajan sin retribución sigue siendo significativa (gráfico 2.1). Esto es un indicador importante de la condición de las mujeres, ya que las trabajadoras familiares sin remuneración no tienen el menor control de los medios de producción ni de los réditos del trabajo.

68. El Africa Subsahariana es la única región donde la proporción de mujeres que trabajan sin remuneración respecto del empleo total de las mujeres se ha incrementado (en 3,6 puntos porcentuales), mientras que en todas las demás regiones ha descendido, aunque con variaciones significativas. Existen, sin embargo, diferencias importantes entre las regiones en lo que respecta a la proporción de mujeres que

Gráfico 2.1. Distribución porcentual de las trabajadoras por situaciones en el empleo respecto del empleo total de las mujeres por regiones, en 1995 y 2004

Fuente: *Female employment by status*, KILM, cuarta edición, cuadro 3. Cuando los datos no se encontraron en los KILM, el cuadro se completó con datos del cuadro 2D de LABORSTA (principalmente para los datos relativos a 2004).

trabajan sin percibir remuneración. Asia Meridional, donde se hallan dos tercios de todas las mujeres que trabajan sin retribución, es la región con mayor proporción de trabajo femenino no remunerado, pero también donde se ha registrado el mayor descenso de dicha proporción en el período que se estudia.

69. En muchas regiones un porcentaje significativo de mujeres sigue trabajando por cuenta propia. Este tipo de empleo puede utilizarse como tapadera para el trabajo informal, que se caracteriza por unas retribuciones bajas, malas condiciones de trabajo y ausencia de protección. En un estudio reciente la OIT confirmó que la proporción de mujeres en el empleo informal es desproporcionada y que si bien la proporción de hombres en el empleo por cuenta propia

es más o menos similar a la de las mujeres, éstas se centran más en los empleos por cuenta propia de peor calidad¹.

70. Otra cara del trabajo informal de las mujeres es el servicio doméstico. Pese a la ausencia de datos globales, la información disponible demuestra que esta forma de empleo absorbe proporciones importantes y crecientes de mujeres, en parte porque aumenta la migración de la mano de obra femenina (véase *infra* la sección relativa a los trabajadores migrantes).

71. En lo que respecta a los «empleados» o grupos de asalariados, la proporción de mujeres ha aumentado ligeramente en todas las regiones, excepto en América Latina y el Caribe, y en Asia Meridional, donde permanece idéntica.

1. R. Galli y D. Kucera: «Gender, informality and employment flexibility in Latin America» (de próxima publicación).

Cuadro 2.5. Proporción de mujeres que ocupan cargos en los cuerpos legislativos y cargos de dirección (porcentajes)

	Número de países o regiones	1995	2004	Aumento porcentual absoluto
Mundo	73	25,5	28,3	2,7
Asia Oriental y el Pacífico	12	20,9	24,8	3,9
Países europeos (no pertenecientes a la UE) y Asia Central	10	27,5	29,2	1,7
Unión Europea	22	27,5	30,6	3,1
América Latina y el Caribe	16	32,7	35,0	2,3
Oriente Medio y África del Norte	6	9,2	11,0	1,8
América del Norte	2	38,6	41,2	2,6
Asia Meridional	2	4,6	8,6	4,0
África Subsahariana	3	22,1	24,8	2,7

Nota: Cuando no había datos correspondientes al período 1995-2004, se utilizó la información relativa al año más próximo. Todos los valores son intermedios.

Fuente: OIT: LABORSTA, cuadro 2c (Empleo por ocupaciones).

Más mujeres en trabajos de alto nivel, pero la diferencia de remuneración persiste

72. El hecho de que en un país haya una gran proporción de mujeres empleadas en cuerpos legislativos, como personal directivo de la administración pública o en cargos de dirección significa que existen trabajos buenos a los que las mujeres pueden acceder. Aunque en todo el mundo las mujeres siguen siendo claramente minoritarias en dichos puestos (28 por ciento), el progreso que han realizado en los últimos años es alentador. La proporción de mujeres que ocupan estos puestos de alto nivel ha aumentado en todas las regiones (cuadro 2.5). Aunque esta variable ha crecido sobre todo en Asia Meridional (pues casi se ha duplicado en nueve años), ésta sigue siendo la región donde las mujeres representan la menor proporción en los cuerpos legislativos, como personal directivo de la administración pública, y en cargos de dirección.

73. El estadio de desarrollo económico de un país no parece ser capital a la hora de determinar el porcentaje de mujeres que ocupan esos puestos. Son otros muchos factores, como las políticas y leyes de lucha contra la discriminación, las clasificaciones nacionales de empleos y los sistemas de codificación, la proporción de mujeres en el trabajo remunerado no agrícola,

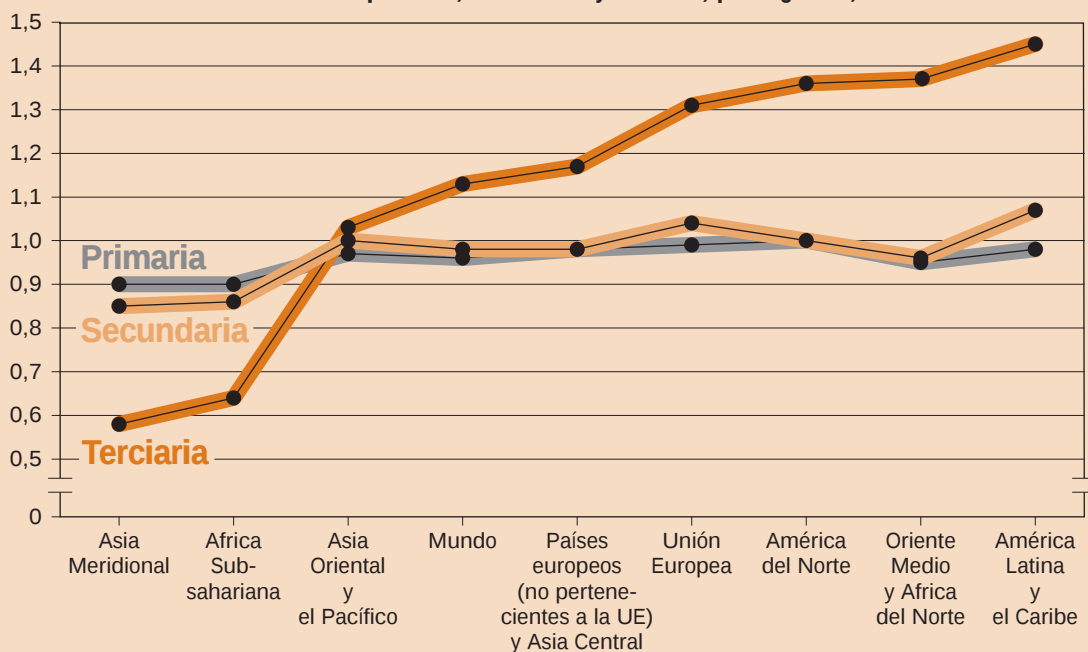
y las normas culturales, los que ayudan a explicar las variaciones registradas en la proporción de mujeres que trabajan en cuerpos legislativos, como personal directivo de la administración pública, y en cargos de dirección².

74. Según se señaló anteriormente, a escala global no se dispone de datos exactos y fidedignos para medir las diferencias salariales por motivo de género. Además, en las estadísticas pertinentes y disponibles se aplican raseros diferentes: algunas se refieren a los salarios brutos por hora – ya sea en los diferentes sectores o en sectores específicos –, mientras que otras se basan en los ingresos. Sin perjuicio del rasero utilizado, todos los datos reflejan importantes disparidades entre la remuneración de los hombres y la de las mujeres.

75. En *La hora de la igualdad en el trabajo* se señaló que una de las características más ancladas en los mercados de trabajo de todo el mundo son las importantes desigualdades de remuneración por razones de género. Aunque esta desigualdad ha mermado en algunos lugares y se ha estancado en otros, las mujeres siguen trabajando, en general, por ingresos inferiores a los de los hombres. Esta tendencia persiste pese a los importantes avances logrados por las mujeres en la educación en comparación con los hombres (gráfico 2.2). En 2003, con las notables salvedades de

2. R. Anker: «Women's access to occupations with authority, influence and Decision-Making Power, Departamento de Integración de Políticas, documento de trabajo núm. 44 (Ginebra, OIT, 2005), en la dirección: www.ilo.org/public/english/bureau/integration/download/publicat/4_3_414_wp-44.pdf.

Gráfico 2.2. Ratios entre las tasas brutas de matriculación de mujeres frente a la de los hombres en las educaciones primaria, secundaria y terciaria, por regiones, en 2002-2003



Fuente: UNESCO: *Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo 2007*; cuadro 5: Participación en la educación primaria; cuadro 8: Participación en la educación secundaria y postsecundaria, no terciaria; cuadro 9: Participación en la educación terciaria.

Asia Meridional y África Subsahariana, las tasas de matriculación de las mujeres en la educación superior fueron considerablemente mayores que las de los hombres, lo cual debilitó la pertinencia de las diferencias de «productividad» entre hombres y mujeres como justificación importante de que persistieran las diferencias salariales por motivo de género.

76. Para el sector manufacturero resulta más fácil obtener datos comparables sobre los salarios desglosados por sexo. En el gráfico 2.3 se muestra la evolución de la diferencia de remuneración por motivo de género en ese sector, entre 1995 y 2004, para 37 países y regiones. Mientras en la mayoría de los países esa diferencia disminuyó, especialmente en Costa Rica y Reino Unido, en otros países registró un aumento galopante (por ejemplo, en Egipto, El Salvador y Sri Lanka). Donde la diferencia de remuneración por motivo de género se redujo fue fundamentalmente porque mermaron los salarios de los hombres y aumentaron los de las mujeres. La diferencia de remuneración por motivo de género en este sector también

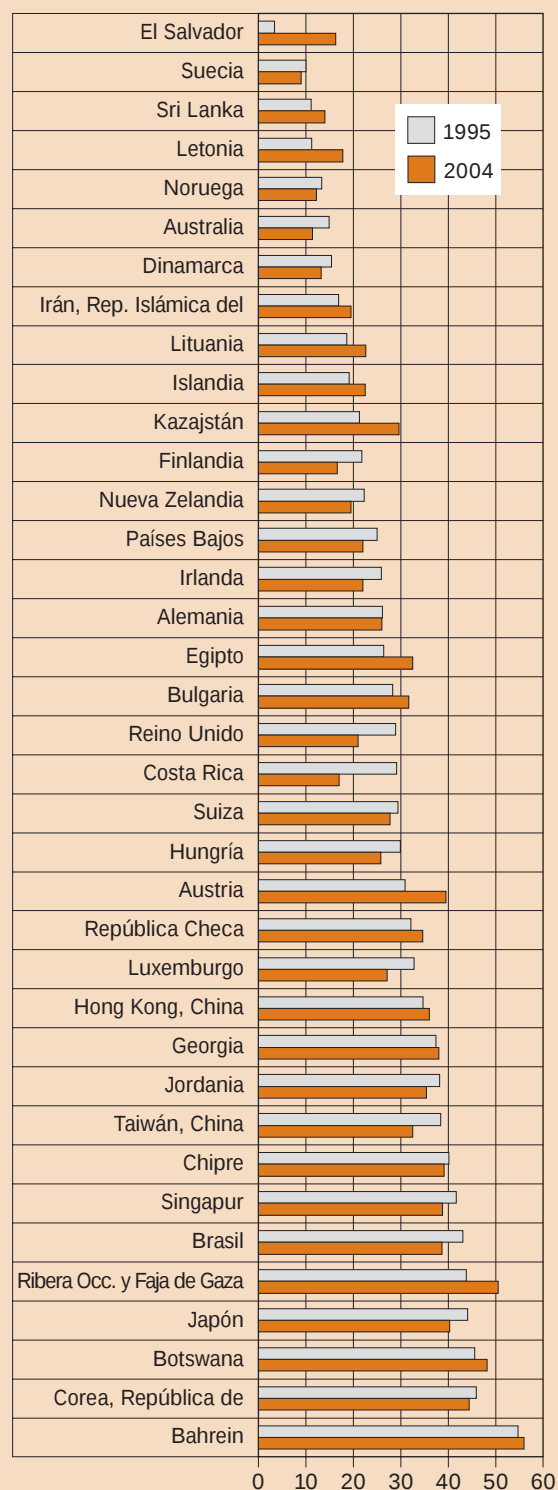
se acentuó en los países de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y en los países de Europa Central y Oriental no pertenecientes a la Unión Europea. Esto se atribuyó a la degradación de las condiciones del mercado de trabajo con la transición a la economía de mercado, y al impacto desproporcionado que ello tuvo en las mujeres³.

77. En toda la Unión Europea la diferencia de los ingresos brutos medios por hora entre hombres y mujeres se ha mantenido en cotas altas (15 por ciento) en todos los establecimientos (gráfico 2.4). Según la Comisión Europea, la diferencia en la cuantía de los ingresos percibidos por hombres y mujeres se debe al incumplimiento de la legislación sobre igualdad de remuneración y a una serie de desigualdades estructurales, como la segregación en el mercado de trabajo, las diferencias en los modelos de trabajo, las dificultades para acceder a la educación y la formación, así como a estereotipos y sistemas de remuneración y evaluación sexistas⁴. En algunos países de la Unión Europea la ausencia de empleos en que se propicie

3. M. Corley, Y. Perardel y K. Popova: *Wage inequality by gender and occupation: A cross-country analysis*, Employment Strategy Papers, 2005/20, OIT, Ginebra, 2005, pág. 19.

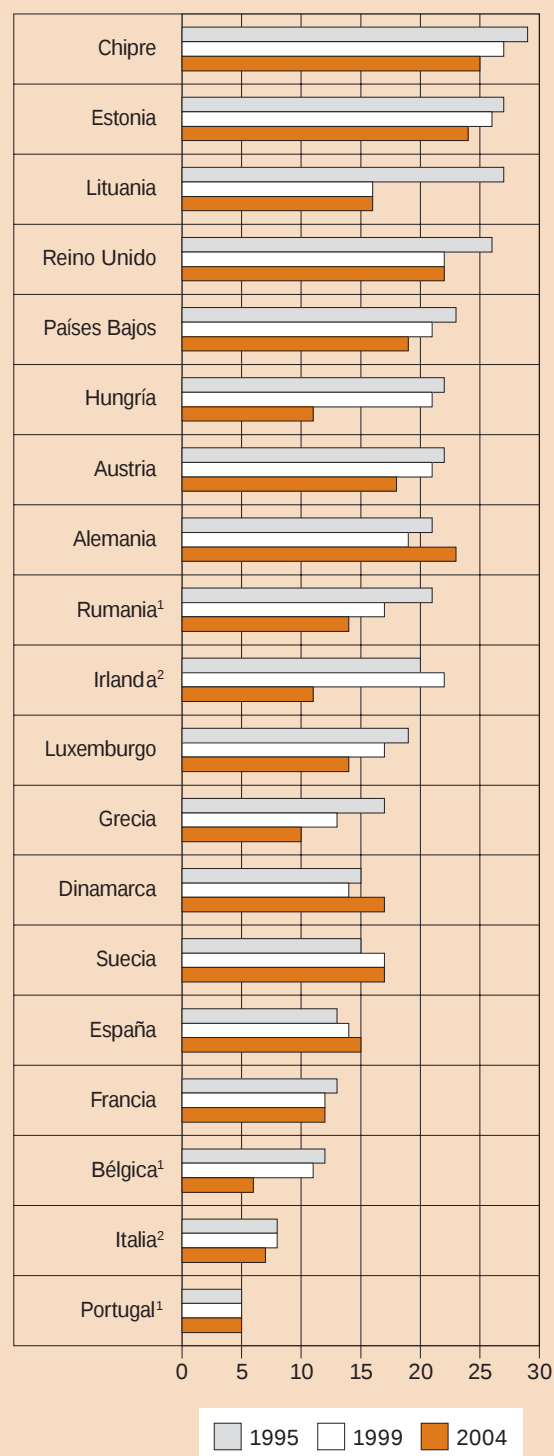
4. Comisión Europea: *Informe sobre la igualdad entre hombres y mujeres*, 2006 (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2006), pág. 10.

Gráfico 2.3. Diferencias de remuneración entre hombres y mujeres en las industrias manufactureras en una muestra de países y regiones, 1995 y 2004 (diferencias porcentuales entre los salarios de los hombres y los de las mujeres)



Fuente: Cálculos basados en los KILM, cuarta edición, cuadro 15.

Gráfico 2.4. Diferencia de ingresos entre hombres y mujeres expresada en porcentaje de los ingresos de los hombres en una muestra de países europeos, en años determinados



¹ Ruptura de serie. ² Valor provisional.

Fuente: Oficina de Estadística de las Comunidades Europeas (Eurostat).

el equilibrio entre hombres y mujeres y se apliquen medidas destinadas a conciliar el trabajo y la vida familiar también repercute en la persistencia de las disparidades entre sexos.

78. En América Latina se ha registrado un incremento notable de los ingresos y salarios de las mujeres frente al porcentaje de aquellos percibidos por los hombres, y ello en todos los países, excepto en Argentina (único país donde se registró un aumento de unos 10 puntos porcentuales en ambos conceptos de disparidad por motivo de género). Existen sin embargo variaciones significativas en las diferencias por motivo de género en función de si se tienen en cuenta los ingresos o bien los salarios (cuadro 2.6). Las diferencias de ingresos por motivo de género siguen siendo entre unos 10 y unos 20 puntos porcentuales superiores a las disparidades salariales por motivo de género, con la excepción de El Salvador, Paraguay y República Bolivariana de Venezuela, donde las diferencias son todavía más pronunciadas.

79. Entre 1994 y 2004 todos los países, excepto la República Dominicana, registraron una disminución de la diferencia salarial por motivo de género mucho más pronunciada que la diferencia de ingresos por ese mismo concepto. Esta última aumentó en la Argentina, República Dominicana y Nicaragua.

80. En los últimos años se realizaron simultáneamente en países industrializados, países en desarrollo y economías en transición cada vez más estudios para determinar qué proporción de la diferencia de remuneración por motivo de género era imputable a la discriminación y cuál a factores objetivos, como la educación, los años de experiencia en el trabajo y las horas dedicadas al trabajo remunerado⁵. La mayoría de esos estudios coinciden en que la discriminación, considerada como la parte del origen inexplicado de la diferencia de remuneración por motivo de género, representa un porcentaje significativo de la diferencia de

ésta, aunque varía considerablemente según los países y los métodos utilizados. La porción inexplicada de la diferencia de remuneración por motivo de género en los países industrializados oscila entre el 5 y el 15 por ciento⁶. En Sudáfrica⁷ y República de Corea⁸ representa el 20 por ciento de toda la diferencia de remuneración, mientras que en China⁹ y Australia¹⁰ esa porción es de un 80 por ciento. En Francia, la fracción residual de la diferencia por motivo de género aumenta con la edad: para las mujeres menores de 35 años, el 6 por ciento de la diferencia de remuneración entre hombres y mujeres radica en la discriminación en la remuneración, valor que se duplica para las mujeres mayores de 35 años¹¹.

81. La discriminación en la remuneración puede ser directa, cuando está relacionada con trabajos iguales o similares, o indirecta, cuando se refiere a trabajos diferentes pero de igual valor. Está probado que tanto la discriminación directa como la indirecta siguen suscitando preocupación en todas partes. En los países industrializados se han observado problemas de discriminación directa en la remuneración en los empleos de nivel profesional y ejecutivo y en los oficios¹².

82. Desde 1995 las mujeres han progresado notablemente en los mercados de trabajo de todo el mundo. Aunque sus tasas de empleo y de actividad han aumentado incluso más rápidamente que las de los hombres, sobre todo en los países donde su participación era, por tradición, inferior, progresaron mucho más lentamente en términos de reducción de las diferencias por motivo de género en los trabajos de alto nivel y en la remuneración, pese a sus avances llamativos en el nivel educativo. Ello denota la necesidad de perseverar para promover la igualdad de oportunidades en el empleo para las mujeres, atacando la discriminación directa e indirecta por motivo de género en la remuneración y permitiendo a éstas compaginar el trabajo remunerado y las responsabilidades familiares.

5. A. Y. C. Liu: «Gender wage gap in Viet Nam: 1993 to 1998», en *Journal of Comparative Economics*, vol. 32, núm. 3 (septiembre de 2004), págs. 586 a 596; C. J. Gerry, B.-Y. Kim y C. A. Li: «The gender wage gap and wage arrears in Russia: Evidence from the RLMS», en *Journal of Population Economics*, vol. 17, núm. 2 (junio de 2004), págs. 267 a 288; Th. Gálvez: «Discriminación de género en el mercado laboral de América Latina: La brecha de ingresos 2001», capítulo III, en L. Abramo (director de la publicación): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, OIT, 2006), págs. 95 a 128.
6. M. Gunderson: «Viewpoint: Male-female wage differentials: How can that be?», en *Canadian Journal of Economics*, vol. 39, núm. 1 (2006), págs. 1 a 21.
7. C. Grun: «Direct and Indirect gender discrimination in the South African labour market», en *International Journal of Manpower*, vol. 25, núm. 3/4 (2004), págs. 321 a 342.
8. E. Monk-Turner y C. Turner: «The gender wage gap in South Korea: how much has changed in 10 years?», en *Journal of Asian Economics*, vol. 15, núm. 2 (2004), págs. 415 a 424.
9. S. Demurger, M. Fournier y Y. Chen: «The evolution of the gender earnings gaps and discrimination in urban China: 1988-1995», Research Paper, Hong Kong Institute of Economics and Business Strategy, 2005.
10. A. C. Preston: «Female earnings in Australia: An analysis of 1991 Census data», en *Australian Bulletin of Labour*, vol. 26, núm. 1, 2000, págs. 38-58.
11. Ministère de l'emploi, de la cohésion sociale et du logement: «Les écarts de salaires horaires entre hommes et femmes en 2002: Une évaluation possible de la discrimination salariale», en *Premières synthèses*, núm. 22/1 (junio de 2006), pág. 6.
12. Pay Equity Task Force: *Pay equity: A new approach to a fundamental right*, Final Report 2004 (Ottawa), 2004, pág. 171, en la dirección: www.payequityreview.gc.ca.

Cuadro 2.6. Diferencias de ingresos entre hombres y mujeres en América Latina, en 1994 y 2004, expresadas en porcentajes

	Diferencia en los ingresos percibidos ¹		Diferencia salarial ²	
	1994	2004	1994	2004
Argentina	71	61	76	68
Bolivia	54	61	61	77
Brasil	56	66	61	87
Chile	67	64	70	83
Colombia	68	77	83	99
Costa Rica	69	75	75	85
República Dominicana	75	68	90	89
Ecuador	67	67	76	87
El Salvador	63	73	79	100
Guatemala	55	58	70	80
Honduras	63	76	73	95
México	57	63	68	78
Nicaragua	77	69	77	82
Panamá	71	76	75	85
Paraguay	60	70	64	95
Perú	60	61	73	78
Uruguay	61	72	63	71
República Bolivariana de Venezuela	70	76	83	99

Nota: Diferencia calculada como cociente de los ingresos medios de las mujeres frente a los ingresos medios de los hombres, multiplicado por 100. Cuando no había datos relativos a 1994 y 2004, se utilizó información sobre el año más próximo.

¹ Los ingresos percibidos son los ingresos de todas las personas empleadas (trabajadores por cuenta propia, empleados y empleadores).

² Los salarios equivalen a los ingresos de los empleados.

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL): *Panorama social de América Latina 2005* (Santiago, Naciones Unidas, 2006), anexo estadístico, cuadro 26.

Persistencia de la discriminación por razones de raza y de etnia

83. La discriminación racial¹³ sigue enquistada. Aunque se aprecia una leve remisión en países como el Brasil y Sudáfrica, que han empezado a abordarla en fechas más recientes, es aún muy virulenta en los países que todavía niegan el problema y persiste incluso en los países que desde antiguo reconocen la necesidad de eliminarla.

84. Los antiguos conflictos y guerras civiles entre razas o etnias han exacerbado el racismo en ciertas partes de África (región de los Grandes Lagos) y de Europa Oriental (el Cáucaso y los Balcanes). La intensificación de las migraciones por motivos laborales y los sentimientos de ansiedad que éstas han generado en las sociedades de acogida han atizado el racismo en todo el mundo. Las expresiones de hostilidad contra los trabajadores migrantes y contra los trabajadores, nacionales o no nacionales, de origen extranjero se han generalizado en muchos países.

13. El concepto de «raza» se utiliza a menudo de forma abusiva respecto de comunidades lingüísticas o colectivos minoritarios cuya identidad se funda en la pertenencia a una comunidad religiosa o cultural, o incluso en la ascendencia nacional. La diferencia de color es tan sólo una de las características étnicas pero, por ser la más visible, es la que más comúnmente se vincula al criterio de la raza en las disposiciones constitucionales y legislativas que adoptan algunos países para prohibir la discriminación. Por lo general, cualquier discriminación que se ejerce contra un grupo étnico tiene la consideración de discriminación racial. Véase OIT: *La igualdad en el empleo y la ocupación*, Estudio especial sobre la igualdad en el empleo y la ocupación en relación con el Convenio núm. 111, Informe III (Parte 4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 83.ª reunión, Ginebra, 1996, párrafos 30 y 31.

¿Forman el racismo y la pobreza un binomio indisoluble?

85. La discriminación racial afecta en todo el mundo a millones de trabajadores con características diferentes, desde las personas de raza negra y las minorías étnicas hasta los pueblos indígenas, los nacionales de origen extranjero y los trabajadores migrantes. Las víctimas de discriminación racial o étnica son en general personas sumamente pobres. Siglos de tratamiento desigual en todas las esferas de la vida, sumados a persistentes y profundas desigualdades por motivos étnicos y socioeconómicos, explican el bajo nivel educativo y los escasos logros profesionales de estos colectivos. A su vez, las conquistas más modestas les hacen vulnerables a los estereotipos étnicos, mientras la segregación social y geográfica perpetúa las desigualdades étnicas reforzando así las imágenes de «inferioridad» o «desagrado» entre la mayoría de esos colectivos. Sin embargo, la dinámica y las manifestaciones de la discriminación racial difieren según los colectivos de que se trate, por lo que se examinará de forma desglosada.

Personas de ascendencia africana

86. En los últimos decenios surgió en diversos países un pequeño colectivo de personas de raza negra y ascendencia africana que ha entrado a formar parte de la clase media y se ha dado en llamar «negros». La mayoría de las personas de raza negra sigue sin embargo demasiado presente entre los desempleados y en lo más bajo de las escalas laboral y salarial. Este fenómeno se produce en todas partes, independientemente de la situación socioeconómica de los países en que vivan.

87. En los Estados Unidos, por ejemplo, las diferencias salariales por motivo de raza siguen siendo significativas. Algunos analistas sostienen que no se podrá alcanzar la paridad de calificaciones entre blancos y negros hasta el 2050, como muy pronto,

lo cual significa que también persistirán las disparidades salariales¹⁴.

88. Los estereotipos raciales persisten y no parecen disiparse todavía, pues muchos empleadores piensan aún que los trabajadores de raza negra, especialmente los hombres jóvenes (véase la sección relativa a la discriminación por razones de edad en el capítulo siguiente) son perezosos, deshonestos o violentos¹⁵. El aumento de las tasas de encarcelamiento y el escaso o inexistente historial de trabajo de los jóvenes de raza negra vuelven a estos últimos especialmente vulnerables a los estereotipos¹⁶. Aunque las mujeres de raza negra suelen tener niveles educativos superiores a los de los hombres de su misma raza, y más probabilidades de ocupar cargos de dirección y profesionales, los hombres ganan más que las mujeres por trabajos comparables, lo cual delata una discriminación por motivo de género en la remuneración. En consecuencia, entre las personas de raza negra hay más mujeres que hombres pobres (un 26,7 por ciento frente a un 22,8 por ciento)¹⁷.

89. En Gran Bretaña las personas de raza negra de origen africano o caribeño siguen padeciendo tasas de desempleo más altas y se concentran en los trabajos que requieren menos calificaciones, están peor retribuidos y donde reciben un trato injusto. Según el Estudio sobre la ciudadanía de 2005¹⁸, las personas de raza negra sufren tasas más altas de denegación de empleo y tienen más probabilidades que otras de que se les haya denegado un puesto de trabajo durante los últimos cinco años. En consecuencia, la tasa de empleo de estas personas sigue siendo baja y su tasa de desempleo es la más elevada: un 13 por ciento para los negros africanos y un 12 por ciento para los negros caribeños, es decir, más del doble de la tasa de desempleo correspondiente a los blancos (un 5 por ciento). Todas las personas de raza blanca que respondieron a la encuesta coinciden en que en Gran Bretaña los prejuicios raciales han aumentado en los últimos cinco años¹⁹. Si bien la tasa de empleo de los trabajadores de raza negra sigue siendo baja, se estima que podrían transcurrir otros 46 años hasta que se cierre la brecha salarial entre negros y blancos²⁰.

14. D. Neal: *Why has black-white convergence stopped?*, documento de trabajo núm. 11090 (Cambridge, MA, National Bureau of Economic Research, enero de 2005), en la dirección: papers.nber.org/papers/w11090.pdf?new_window=1.

15. J. Faundez: «Racism and employment», en *Dimensions of racism* (Nueva York y Ginebra, Naciones Unidas, 2005), pág. 57.

16. E. McCrate: *Why racial stereotyping does not just go away: the question of honesty and work ethic*, serie de documentos de trabajo núm. 115 (abril de 2006), Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.

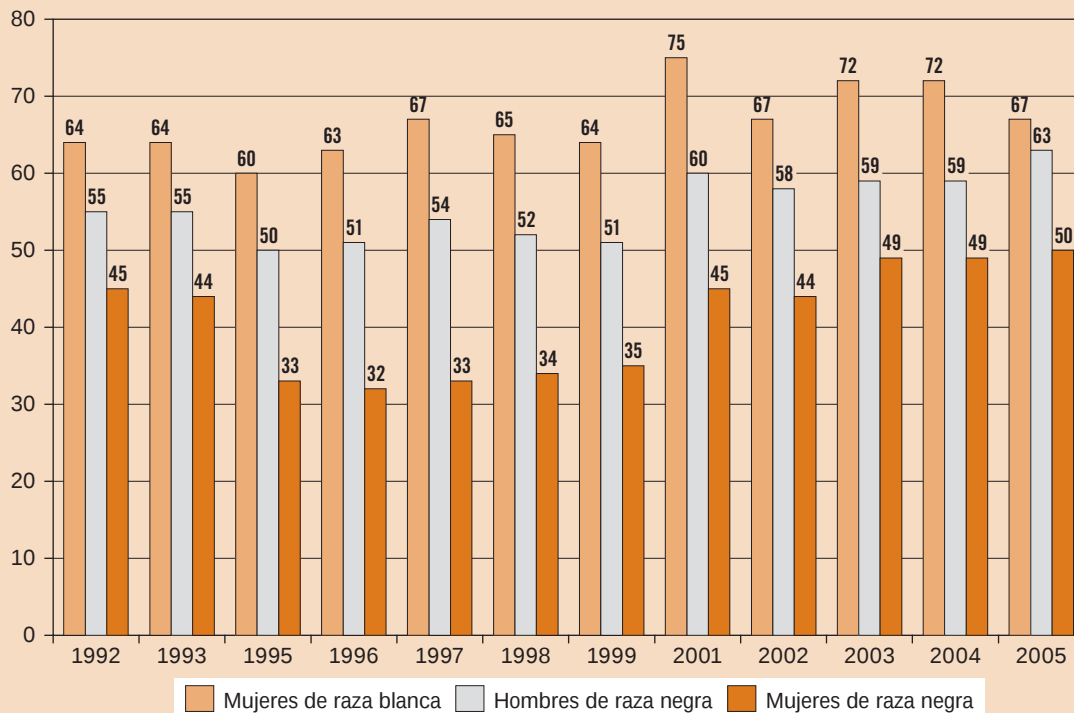
17. J. D. McKinnon y C. E. Bennett: *We the People: Blacks in the United States*, Census 2000 Special Reports (US Census Bureau, agosto de 2005).

18. S. Kitchen, J. Michaelson y N. Wood: *2005 Citizenship Survey – Race and faith topic report* (Londres, Department for Communities and Local Government, junio de 2006), en la dirección: www.communities.gov.uk/pub/34/CitizenshipSurveyTopicreportraceandfaith_id1501034.pdf.

19. Commission for Racial Equality (Reino Unido): *Factfile 1: Employment and ethnicity* (abril de 2006), en la dirección: www.cre.gov.uk/research/factfiles.html.

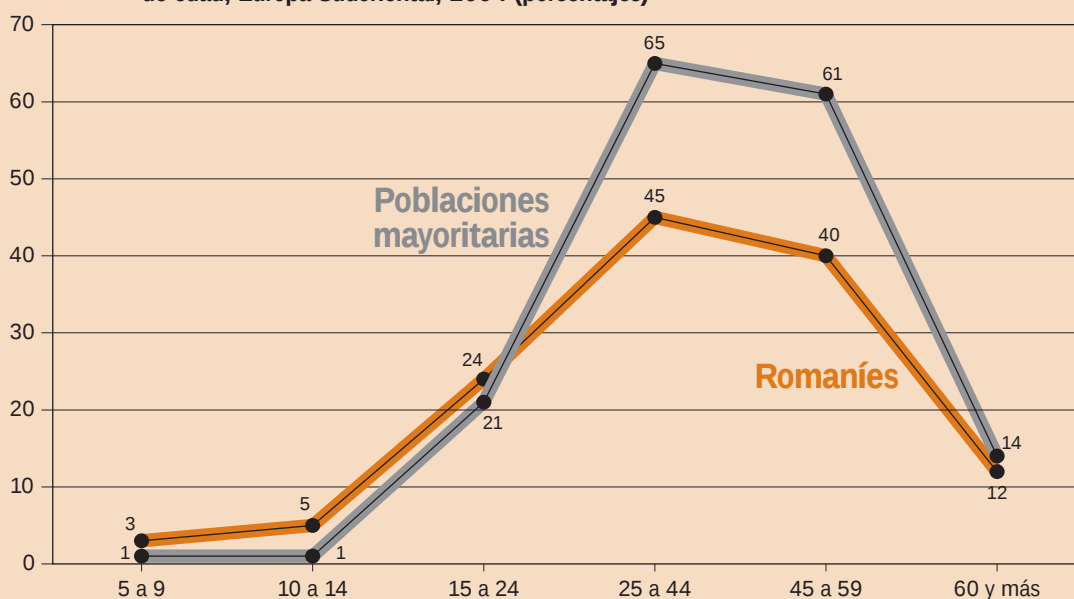
20. Congreso de Sindicatos Británicos (TUC): «Fifty years to plug ethnic minority employment gap, says TUC», 5 de julio de 2005, en la dirección: www.tuc.org.uk/equality/tuc-10161-f0.cfm.

Gráfico 2.5. Salario mediano por hora de las mujeres de raza blanca, de los hombres de raza negra y de las mujeres de raza negra, como porcentaje del correspondiente a los hombres de raza blanca, Brasil, 1992-2005



Fuente: Cálculos a partir de los datos facilitados por el Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE).

Gráfico 2.6. Tasas de empleo de los romaníes y de las poblaciones mayoritarias, desglosadas por franjas de edad, Europa Sudoriental, 2004 (porcentajes)



Fuente: PNUD: *At risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe* (Bratislava, Oficina Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes, 2006), pág. 48.

90. A mediados de los años noventa la instauración de la democracia en Sudáfrica entrañó una mejora de los ingresos de los africanos negros en relación con todos los demás colectivos raciales, pero en 2001, tras la abolición del *apartheid*, ya casi todos estos progresos se habían diluido con la apertura económica y el flujo sin precedentes de personas que entraron en el mercado de trabajo formal. Actualmente, la diferencia de ingresos sigue siendo significativa. Las tasas de desempleo son más elevadas entre los africanos negros²¹, especialmente entre los que tienen pocas calificaciones o proceden de zonas rurales²². Pese al gran empeño del Gobierno y de los interlocutores sociales por abordar la discriminación racial y de otros tipos, y pese a que se han logrado ciertos progresos, un estudio reciente del Instituto Nacional de Trabajo y Desarrollo Económico (NALEDI) muestra que las personas de raza negra, especialmente las mujeres, sufren todavía discriminación en el lugar de trabajo²³. El principal desafío consiste en promover la igualdad económica para la amplia mayoría de los africanos negros mediante de políticas públicas que comprendan como medidas de lucha contra la discriminación, por ejemplo, políticas educativas incluyentes o políticas de redistribución de la tierra.

91. En el Brasil, la movilización de la sociedad civil, especialmente del «movimiento negro», ha sido, junto con las actuaciones del Gobierno, fundamental para emprender el cambio en el país. Los datos evidencian que, desde 2001, se ha producido una mejora significativa de los salarios por hora de la mayoría de las mujeres y hombres de raza negra en relación con los de los hombres de raza blanca (gráfico 2.5). A estos resultados han contribuido el control de la inflación y los ingresos netos correspondientes al salario mínimo real²⁴.

El pueblo romaní

92. La población romaní, más conocida como «gitanos», es la principal minoría étnica de Europa, pues cuenta con unos 10 millones de personas²⁵, y la desatención que sufre junto con su extrema pobreza es uno de los problemas sociales y de derechos humanos más acuciantes que debe afrontar la Europa en expansión. Esta situación desembocó en la declaración de la Década para la Inclusión Romaní (2005-2015), primera materialización del afán transnacional de cooperación por cambiar la vida de los romaníes en esa región del mundo²⁶.

93. Los datos relativos a la situación laboral de este colectivo no están claramente documentados, pero según estimaciones recientes de la Comisión Europea²⁷ y del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)²⁸, el desempleo alcanza un nivel alarmante. En países como Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Kosovo, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Rumania y Serbia, el desempleo de los romaníes, y especialmente de las mujeres, oscila entre el 50 y el 90 por ciento. En general, la tasa de empleo de este colectivo es baja, pero es superior para los romaníes de hasta 24 años que para las poblaciones mayoritarias, lo cual delata mayor incidencia del trabajo infantil entre los romaníes de esa franja de edad (gráfico 2.6)²⁹.

94. Un factor subyacente y esencial que debe tenerse en cuenta son las bajas cuotas de éxito educativo debidas a que este colectivo registra bajas tasas de asistencia a establecimientos docentes por carecer de los recursos necesarios para vestir, adquirir material necesario y pagar comidas. Valga mencionar asimismo la representación excesiva de ese colectivo en las escuelas para discapacitados físicos y mentales³⁰. Pero incluso los romaníes que han llegado a la educación terciaria sufren el doble de desempleo que los trabajadores que tienen la misma formación

21. Statistics South Africa: *March 2006 Labour Force Survey*, en la dirección: www.statssa.gov.za/publications/P0210/P0210March2006.pdf.

22. Ph. G. Leite, T. McKinley y R. G. Osorio: *The post-apartheid evolution of earnings inequality in South Africa 1995-2004* (Brasilia, Centro Internacional da Pobreza, PNUD, 2006), documento de trabajo núm. 32, octubre de 2006.

23. NALEDI: *The workers' survey for COSATU*, agosto de 2006, en la dirección: www.naledi.org.za.

24. OIT: *Trabalho decente e desigualdade racial no Brasil* (de próxima publicación).

25. Dirección General de Empleo y Asuntos Sociales. *The situation of Roma in an enlarged European Union* (Luxemburgo, Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas), pág. 6, párrafo 7.

26. Trátase de un esfuerzo conjunto de ocho países de Europa Central y Sudoriental respaldado por la comunidad internacional. Véase en la dirección: www.romadecade.org/.

27. *The situation of Roma in an enlarged European Union*, op. cit., pág. 23. Véase también A. Gil-Robles, Comisario de Derechos Humanos: *Final Report on the Human Rights Situation of the Roma, Sinti and Travellers in Europe*, 15 de febrero de 2006. Oficina del Comisario de Derechos Humanos, Consejo de Europa. CommDH(2006)1.

28. PNUD: *At Risk: Roma and the Displaced in Southeast Europe* (Bratislava, PNUD, Oficina Regional para Europa y la Comunidad de Estados Independientes, 2006), pág. 41.

29. *Ibid.*, pág. 48.

30. D. Ringold, M. Orenstein y E. Wilkens: *Roma in an expanding Europe* (Washington D.C., Banco Mundial), pág. xv.

Recuadro 2.1**Un tribunal condena la discriminación contra los trabajadores romaníes**

El 16 de noviembre de 2005 un hombre romaní ganó una causa vista por el Tribunal de Distrito de Sofía (Bulgaria), invocando la Ley Búlgara de Protección contra la Discriminación. En 2003 el querellante solicitó un trabajo en una empresa de productos alimentarios. Por teléfono le habían dicho que el único requisito que debía cumplir era ser de sexo masculino y menor de 30 años, pero que los romaníes debían abstenerse de presentar su candidatura. En 2004, cuando el anuncio de empleo volvió a salir, el demandante volvió a presentar una solicitud y cuando le convocaron para una entrevista calló que era romaní. En ella la dirección de la empresa le dijo que no esperase ser contratado. Al cabo de varias semanas se le informó de que, en efecto, no se le había contratado. La empresa no pudo demostrar que su negativa a darle el puesto de trabajo estaba motivada por la ausencia de calificaciones adecuadas, pero el Tribunal concluyó que sí había suficientes pruebas circunstanciales de un vínculo causal entre la etnia del Sr. Assenov y la negativa de la empresa a contratarle. Este es un ejemplo de resolución judicial en que se reconoció que había habido discriminación étnica directa en la contratación.

Fuente: Centro Europeo de Derechos de los Roma (ERCC): *Bulgarian court fines employer for denying access to employment to Roma*, 16 de noviembre de 2005, en la dirección: www.errc.org.

y pertenecen a la población mayoritaria, mientras que los ingresos salariales por cada año adicional de educación son mucho menores para ellos que para dicha población, lo cual provoca una diferencia salarial importante basada en la pertenencia étnica³¹. La discriminación se manifiesta mediante una proporción mayor de trabajadores romaníes en empleos que no requieren calificaciones, independientemente del nivel educativo. Sin embargo, probado está que en los asentamientos mixtos e integrados, los romaníes culminan la educación secundaria y tienen empleos en el sector formal, independientemente de su sexo, lo cual es indicativo de que cuanto menor es la segregación espacial, mejores resultados sociales se logran³².

95. Las actitudes negativas no son el único óbice, pues también la legislación puede levantar barreras. En Rumania, por ejemplo, la legislación exige que quienes soliciten empleo hayan cursado al menos ocho años de educación básica, de manera que se penaliza gravemente a las personas con un nivel de educación inferior a la media³³. Se dan sin embargo casos en que la ley permite a los romaníes incoar acciones judiciales por discriminación (recuadro 2.1).

Los pueblos indígenas y tribales

96. Otro colectivo desproporcionadamente representado entre los pobres, en general, y los pobres crónicos, en particular, es el de los pueblos indígenas y tribales, que representan más del 15 por ciento de la población pobre del mundo, pero sólo un 5 por ciento de toda la población mundial. Esta situación obedece al racismo social e institucional que había durante los tiempos coloniales e incluso después de la independencia, y se suma a la denegación de sus derechos como pueblos diferenciados, incluso a acceder a sus tierras ancestrales y a controlarlas.

97. Para estos pueblos la invasión y la desposesión *de jure* o *de facto* de sus tierras, que han progresado a un ritmo acelerado, son la principal causa de empobrecimiento y de dificultad. El quedar privados de sus tierras ha supuesto que para ellos el trabajo asalariado se convierta en una importante fuente de sustento, importancia que seguirá aumentando. Del mismo modo, la migración por motivos laborales, tanto internacional como nacional, va en aumento (recuadro 2.2)³⁴.

98. En Viet Nam sólo la mitad de la diferencia del gasto por habitante entre la mayoría Kinh y la minoría

31. PNUD, *op. cit.*, pág. 51.

32. D. Ringold, M. Orenstein y E. Wilkens, *op. cit.*, pág. 74.

33. F. Nasture: «Comparing Romanian policies on employment: Lessons for the Roma Decade», en Eumap.org., agosto de 2005, en la dirección: www.eumap.org.

34. I. Kempf: *Pobreza y pueblos indígenas: más allá de las necesidades*. Observatorio de conflictos. Serie Identidades y Pueblos Indígenas (Centro de Investigación para la Paz, Madrid, 2003); Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: *Report of an Expert Workshop on Indigenous Peoples and Migration: Challenges and Opportunities*, Ginebra, 6 y 7 de abril de 2006, documento E/C.19/2006/CRP.5; M. A., Barrón Pérez: «Jornada de trabajo, ahorro y remesas de los jornaleros agrícolas migrantes en las diversas regiones hortícolas de México, Canadá y España», en *Análisis Económico*, núm. 46, vol. XXI (primer trimestre de 2006), en la dirección: www.analisiseconomico.com.mx/pdf/4605.pdf.

Recuadro 2.2**Los pueblos indígenas y tribales migran al extranjero para encontrar trabajo**

En Nepal, los pueblos indígenas de las áreas montañosas, los Janajatis de los montes, registran el porcentaje más elevado de migrantes que trabajan en países extranjeros (29 por ciento), sin contar la India, y envían el porcentaje medio más elevado de remesas (casi el 35 por ciento de la renta anual de los hogares). En el Pakistán las estadísticas oficiales señalan que desde 2004 aumentó el número de trabajadores que emigraron de las áreas tribales en busca de empleo, especialmente en el sector de la construcción de los países del Golfo. Debido a su limitado acceso a los canales oficiales de migración y a los documentos oficiales de viaje, los pueblos indígenas y tribales están más expuestos que otros a convertirse en trabajadores migrantes indocumentados. Además, las mujeres indígenas son especialmente vulnerables a la trata.

Fuentes: Department for International Development (DFID) y Banco Mundial: *Unequal citizens. Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal* (Katmandú, 2006), pág. 23; OIM, Secretaría del Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas: *Report of an Expert Workshop on Indigenous Peoples and Migration: Challenges and Opportunities*, Ginebra, 6-7 de abril de 2006, documento E/C.19/2006/CRP.5, pág. 11.

Recuadro 2.3**Acopio de datos sobre pueblos indígenas y tribales: problemáticas y desafíos**

Pocos países recopilan y desglosan datos sobre la situación y las circunstancias de sus pueblos indígenas y tribales. Entre las principales dificultades que coartan esta empresa figuran: la inadecuación de los cuestionarios estándar utilizados para averiguar la situación de estos pueblos; el tipo y el número de criterios aplicables para determinar el origen étnico de las personas interrogadas (lugar de residencia, idioma o idiomas hablados, conciencia de su identidad, etc.); una información incorrecta sobre la identidad indígena porque las personas interrogadas no entienden bien las preguntas; el hecho de que los pueblos indígenas suelen residir en zonas castigadas por la guerra, y las dificultades para captar la situación de los indígenas que emigran a otros países. Los expertos, entre ellos los especialistas indígenas, han recalcado la importancia de que los pueblos indígenas y tribales participen en la recopilación, el análisis y la transmisión de datos. Resultaría útil definir indicadores culturales apropiados y superar la desconfianza que sienten los pueblos tribales respecto de la recopilación de datos por el Estado. La colaboración que en este ámbito mantienen los gobiernos del Canadá y Nueva Zelandia con las organizaciones de pueblos indígenas de sendos países ha resultado esperanzadora. Los expertos también recomiendan la utilización de criterios de identificación múltiples y señalan la necesidad de recabar datos en los que se tengan en cuenta las cuestiones de discriminación y exclusión en los ámbitos económico, social y cultural. Esto incluye, entre otras cosas, el reconocimiento del valor del trabajo indígena, por ejemplo «para ganarse la vida», frente al objetivo de «lograr un empleo».

Fuentes: Naciones Unidas: Informe del Seminario sobre recopilación y desglose de datos relativos a los pueblos indígenas, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, tercer período de sesiones, Nueva York, 10 a 21 de mayo de 2004, documento E/C.19/2004/2; Naciones Unidas: *Report of the Meeting on Indigenous Peoples and Indicators of Well-being*, Foro Permanente para las Cuestiones Indígenas, quinto período de sesiones, Nueva York, 15-26 de mayo de 2006, documento E/C.19/2006/CRP.3.

Hoa, por una parte, y las otras minorías étnicas, por otra, estriba en las diferencias de capital físico y humano; el resto es fruto de un trato menos favorable o de disparidades de ingresos de características similares³⁵.

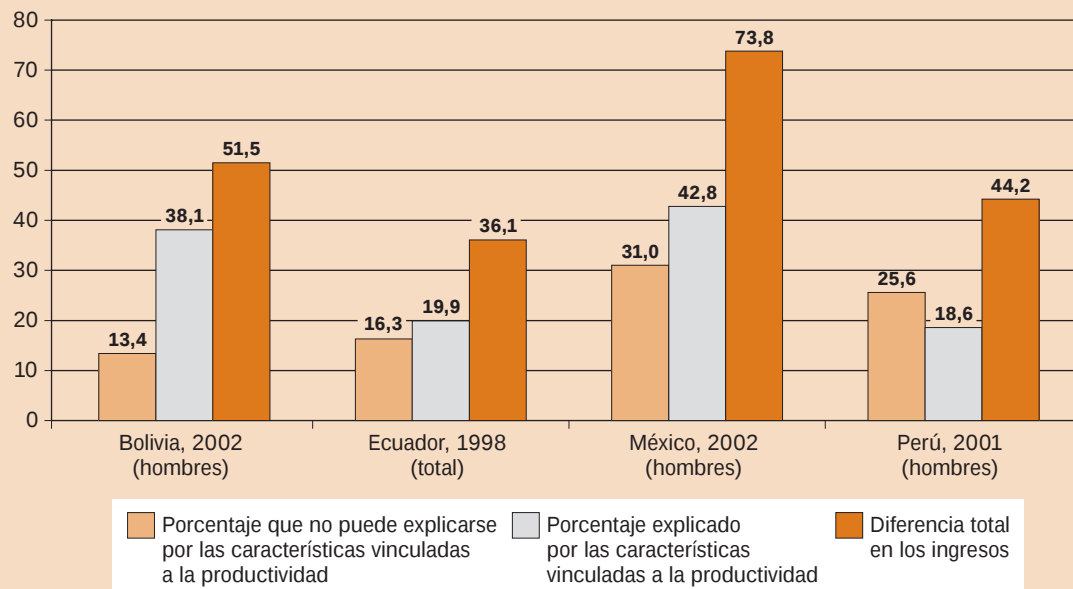
99. En América Latina los pueblos indígenas son los que más probabilidades tienen de realizar trabajos en el sector informal o no remunerado, y de trabajar en la agricultura. Ello se debe en gran medida a sus bajos logros educativos, pese a aumentar el número

de años de escolarización de la población en general. Pero incluso teniendo en cuenta el factor educativo, una proporción importante de la diferencia salarial entre trabajadores indígenas y no indígenas sigue sin explicación. Los trabajadores indígenas ganan en promedio la mitad que los trabajadores no indígenas, y entre el 25 y el 50 por ciento de la diferencia salarial se debe a la discriminación y a factores no observables, como la calidad de la educación (gráfico 2.7)³⁶.

35. D. van de Walle y D. Gunewardena: «Sources of ethnic inequality in Viet Nam», en *Journal of Development Economics*, vol. 65 (2001), págs. 177 a 207.

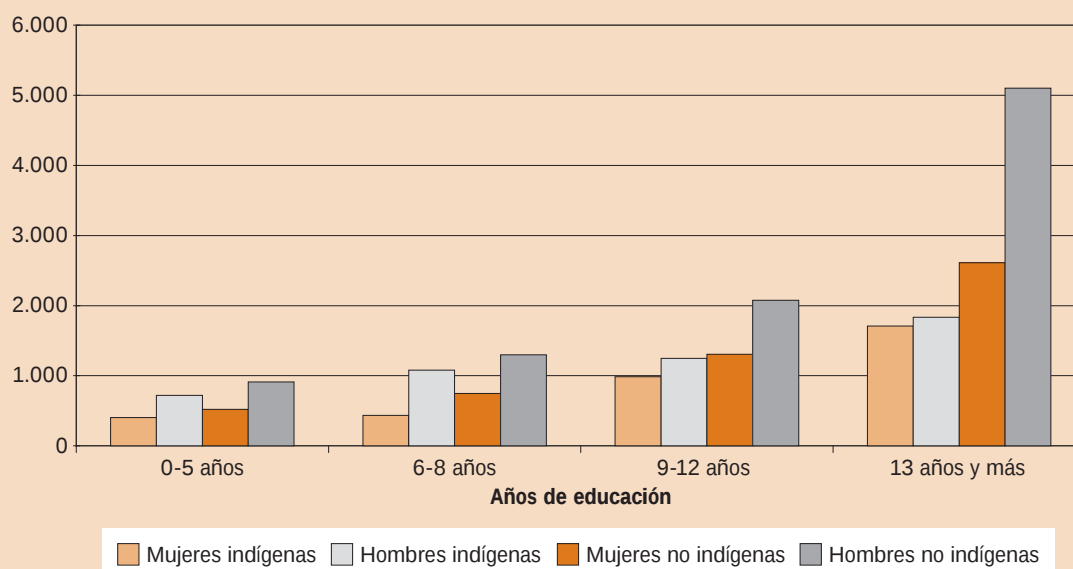
36. G. Hall y H. A. Patrinos (directores de la publicación): *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America 1994-2004* (Palgrave Macmillan, 2006).

Gráfico 2.7. Diferencias absolutas en términos de ingresos laborales entre los trabajadores indígenas y los no indígenas, en una muestra de países y de años (diferencias porcentuales)



Fuente: G. Hall y H. A. Patrinos (directores de la publicación): *Indigenous peoples, poverty and human development in Latin America 1994-2004* (Palgrave Macmillan, 2006).

Gráfico 2.8. Diferencias de ingresos desglosadas por sexos y etnias en Guatemala (2000) (en quetzales al mes)



Fuente: P. Sauma: *Las desigualdades étnicas y de género en el mercado de trabajo de Guatemala*, DECLARATION WP/27/2004 (Ginebra, OIT, 2004), pág. 35.

Recuadro 2.4
El trabajo en servidumbre entre los pastoralistas Mbororo y los pueblos Baka, Bakola y Bagyeli (llamados «Pigmeos») del Camerún

La investigación participativa emprendida por la OIT en 2004 y 2005 con comunidades indígenas y sus representantes puso de manifiesto que, en muchas zonas, los individuos o familias que conforman las llamadas comunidades «pigmeas» son considerados propiedad de sus vecinos. Los campamentos «pigmeos» no están oficialmente reconocidos en las estructuras administrativas del Camerún, y sólo se reconoce su existencia si están vinculados a pueblos vecinos oficialmente reconocidos (no indígenas). Ello incide directamente en sus posibilidades de ser dueños de tierras y de participar en los procesos de toma de decisiones. La mayor parte de la tierra y de las áreas boscosas que las comunidades «pigmeas» utilizan tradicionalmente para subsistir han sido expropiadas, vendidas o convertidas en áreas protegidas. Por tanto, los integrantes de estas comunidades, que antes eran nómadas, cazadores o recolectores, dependen hoy cada vez más del trabajo asalariado y de la agricultura sedentaria de sus comunidades vecinas. El trabajo en servidumbre y la mala remuneración de los trabajadores indígenas en comparación con los trabajadores de otros grupos étnicos están muy extendidos.

Fuente: A. K. Barume: *Etude sur le cadre légal pour la protection des droits des peuples indigènes et tribaux au Cameroun*, PRO 169 (Ginebra, OIT, 2005); B. Tchoumba: *Indigenous and tribal peoples and poverty reduction strategies in Cameroon*, PRO 169, OIT; Centre pour l'Environnement et le Développement, Yaoundé (Ginebra, OIT, 2005).

100. La disparidad se acentúa con la educación y afecta principalmente a los trabajadores y profesionales indígenas calificados. De esta forma, las ventajas de la educación son menores para los indígenas que para los no indígenas, lo cual desalienta la inversión en la educación secundaria y superior por parte de los hogares indígenas. El género representa otra desventaja determinante: la penalización salarial es mayor para las mujeres indígenas que para los hombres indígenas (gráfico 2.8). En los años noventa la proporción de la diferencia de ingresos entre trabajadores indígenas y no indígenas debida a la discriminación permaneció casi igual en América Latina.

101. La discriminación en la remuneración de los pueblos indígenas y tribales se refleja en el pago de salarios muy inferiores por un mismo trabajo, una retribución parcial o totalmente en especie³⁷, y retrasos en los pagos. Una consecuencia de estas prácticas es que en diversas regiones del mundo, entre ellas África, una parte significativa de los trabajadores agrícolas en régimen de servidumbre son indígenas³⁸ (recuadro 2.4). En el Perú, los abusos y las privaciones de libertad son especialmente importantes en las comunidades indígenas más alejadas y aisladas, como las de los Murunahuas, los Mashco-Piros y los Cashibo-Casataibos, situadas en áreas naturales protegidas³⁹. Los pueblos indígenas y tribales son también vulnerables al trabajo

infantil, cuya incidencia es significativamente mayor y más persistente entre los niños indígenas que entre los que no los son⁴⁰.

102. Pese a haber cada vez más pruebas de discriminación de los pueblos indígenas y tribales en el mercado de trabajo, en las iniciativas políticas para mejorar sus condiciones de vida se tiende a omitir esta cuestión. Las disposiciones políticas suelen centrarse en los aspectos que limitan sus posibilidades de encontrar trabajo, como su escaso nivel de escolarización y las malas condiciones de salud. Aunque las inversiones para mejorar y multiplicar el número de escuelas y servicios de salud adaptados a la cultura de los pueblos indígenas y tribales resultan muy necesarias y ciertamente se aplauden, no conseguirán por sí solas hacer desaparecer la discriminación en el trabajo. También se necesitan medidas expresamente destinadas a suprimir los sesgos en la demanda de mano de obra.

Otros

103. En el Japón, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia manifestó recientemente preocupación por la discriminación que sufren los descendientes de

37. J. Renshaw (director de la publicación): *Indicadores de bienestar y de pobreza indígena*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID), octubre de 2004 (documento inédito), pág. 50.

38. OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

39. E. Bedoya Garland y A. Bedoya Silva-Santisteban: *Trabajo forzoso en la extracción de la madera en la Amazonía Peruana*, DECLARACION/WP/40/2004 (Ginebra, OIT, 2005), págs. 12 y 13.

40. G. Hall y H. A. Patrinos, *op. cit.*; OIT: *Guidelines on Combating Child Labour among indigenous peoples* (Ginebra, OIT, 2006).

las antiguas colonias japonesas (por ejemplo, coreanos y chinos), entre otros colectivos⁴¹, y que se refleja en salarios bajos, jornadas laborales largas y agotadoras, y violencia. Para protegerles, Rengo, que es el mayor sindicato del Japón, ha creado un sindicato para los trabajadores chinos⁴².

104. En la Federación de Rusia el racismo, que ya existía en la antigua Unión Soviética⁴³, es hoy más manifiesto desde que ésta se desmembró. Durante el período soviético también había rivalidad y, a veces, conflictos entre las diferentes nacionalidades de la antigua Unión Soviética, pero estaban controlados. Los datos disponibles evidencian un recrudecimiento del racismo contra las personas de las antiguas repúblicas soviéticas, especialmente de los países del Cáucaso y de Asia Central⁴⁴. Con una población de trabajadores migrantes ilegales estimada entre 5 y 14 millones de personas⁴⁵, un estudio de la Oficina de Derechos Humanos de Moscú realizado en 2005⁴⁶ revela que alrededor del 40 por ciento de los rusos dudan de que la economía salga beneficiada con la llegada de migrantes, mientras un 70 por ciento respalda la inmigración de rusos y rusohablantes, pero considera que debería reducirse la migración de otros grupos étnicos.

Los trabajadores migrantes

105. Tal como se observó en las páginas anteriores, los trabajadores migrantes suelen sufrir discriminación por su color o su raza, su religión real o supuesta, o por una combinación de esos motivos, pero también pueden ser objeto de un trato desfavorable sencillamente por su condición de migrantes. Las trabajadoras migrantes, que representan la mitad del total de los migrantes, pueden verse doblemente penalizadas (recuadro 2.5).

106. La difícil situación de los trabajadores migrantes es cada vez más preocupante, pues los nacidos en el extranjero forman una parte significativa y creciente de la mano de obra de muchos países. Se estima que hay 86 millones de migrantes en todo el mundo, y unos 32 millones en las regiones en desarrollo. Es probable que este flujo de hombres y mujeres que buscan mejores oportunidades de trabajo en el extranjero aumente en los próximos años⁴⁷. Actualmente, el 10 por ciento de la población activa de Europa del Este se compone de migrantes, pero en diversos países africanos, asiáticos y americanos este porcentaje es más elevado; por ejemplo, en algunos países del Golfo supera el 50 por ciento de la mano de obra.

107. Una de las manifestaciones de la discriminación contra los trabajadores migrantes es que suelen dedicarse principalmente, e independientemente de su nivel de calificaciones, a trabajos sucios, peligrosos y degradantes, en que la protección legal o práctica suele ser insuficiente, cuando no inexistente⁴⁸.

108. Aunque en la mayoría de los Estados se tiende a garantizar a los trabajadores migrantes documentados una igualdad de trato *de jure* con los nacionales en lo que respecta a la remuneración, las horas de trabajo, las vacaciones pagadas, y la edad mínima, éstos se ven confrontados a diversas restricciones de empleo (recuadro 2.6). La incidencia y la amplitud del trato diferencial pueden variar dependiendo de si los trabajadores migrantes son permanentes o temporeros, y de si tienen muchas calificaciones o pocas.

109. Las políticas nacionales de migración tienden más a garantizar la igualdad de oportunidades y de trato entre los nacionales y los migrantes para los puestos que requieren altas calificaciones que para aquellos que no las requieren y que tienen un bajo estatus. Los trabajadores altamente calificados suelen tener más garantías que los que tienen pocas calificaciones de poder asentarse de forma permanente.

41. Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas: Informe del Relator Especial sobre las formas contemporáneas de racismo, discriminación racial, xenofobia y formas conexas de intolerancia, Doudou Diène (addendum: Misión al Japón) documento E/CN.4/2006/16/Add.2, 24 de enero de 2006.

42. S. Kakuchi: «Male migrant workers in Japan have it tough», en *Asia Times Online*, 9 de junio de 2005, disponible en la dirección: www.atimes.com/atimes/Japan/GF09Dh02.html.

43. V. Shnirelman: «Novy rasizm v Rossii» (nuevo racismo en Rusia), en *Ezhednevny zhurnal*, 12 de octubre de 2006, en la dirección: www.ej.ru.

44. C. Wyatt: «Racism on the rise in Russia», en *BBC News*, 16 de julio de 2002, en la dirección: <http://news.bbc.co.uk/1/hi/world/europe/2131214.stm>.

45. RIA Novosti: «Russia: Legal migrant workers up 63% on 2004», 26 de enero de 2006, en la dirección: <http://en.rian.ru/russia/20060126/43196003.html>.

46. Moscow Bureau for Human Rights: «Racism, xenophobia, ethnic discrimination and anti-semitism in Russia», junio de 2005, en la dirección: www.antirasizm.ru/english_rep_017.doc.

47. OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.ª reunión, Ginebra, 2004; OSCE, OIM y OIT: *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination* (Viena, 2006).

48. OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, op. cit., párrafos 150 a 165 (agricultura), 173 a 178 (talleres de explotación), 181 a 194 (servicio doméstico, enfermería y otros servicios asistenciales), y, hasta cierto punto, 166 a 172 (construcción).

Recuadro 2.5
Una doble carga: la de ser mujer y además migrante

Los empleos que ocupan las migrantes se concentran en los sectores menos reglamentados (por ejemplo, la agricultura, la industria del sexo o el trabajo doméstico), razón por la cual éstas son más vulnerables que los hombres migrantes a la explotación y al trato desigual. Además, las migrantes son las que suelen ocuparse del servicio doméstico no sólo en los países de Europa Oriental, sino también en los Estados del Golfo y los países asiáticos con ingresos medios y altos. En los países que forman parte del Consejo de Cooperación para los Estados Arabes del Golfo (CCG), las migrantes, que proceden sobre todo de países del Asia Meridional y Sudoriental, representan entre un 20 y un 40 por ciento aproximadamente de la mano de obra migrante. Hay muchas mujeres de esas zonas trabajando también en el Líbano y Jordania (en 2000, 35.000 mujeres procedentes de Sri Lanka y 7.000 de Filipinas trabajaban en el servicio doméstico de Jordania). Aunque sus condiciones de trabajo varían mucho, estas trabajadoras son especialmente vulnerables a la discriminación, la explotación y los abusos de todo tipo, incluidos el acoso, la violencia de los empleadores y la coacción de las agencias de empleo, el trabajo forzoso, salarios bajos y una cobertura social insuficiente. La discriminación salarial por motivo de nacionalidad también es corriente en muchos países de Asia y de Oriente Medio (mientras las trabajadoras de Filipinas ganan salarios relativamente altos, la mayoría de las mujeres de Indonesia y Sri Lanka no cobran el salario mínimo).

La discriminación también afecta a las migrantes con calificaciones, especialmente a las que pertenecen a minorías raciales o étnicas. En el Canadá, por ejemplo, varios estudios muestran que las migrantes universitarias y pertenecientes a minorías visibles reciben ofertas de empleo y salarios inferiores a sus pares hombres, o a las mujeres no minoritarias con el mismo historial académico. Ello obedece a una serie de obstáculos institucionales que dificultan el reconocimiento de los títulos y licenciaturas extranjeros, y a unas prácticas de contratación sesgadas en el lugar de trabajo.

Fuentes: R. Jureidini: *Migrant workers and xenophobia in the Middle East* (Ginebra, Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), diciembre de 2003), en la dirección: www.unrisd.org/; C. Kuptsch (director de la publicación): *Merchants of labour* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 2006; OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.^a reunión (Ginebra, 2005). Véase asimismo: J. Salaff y A. Greve: «Gendered structural barriers to job attainment for skilled Chinese emigrants in Canada», en *International Journal of Population Geography*, vol. 9 (2003), págs. 443 a 456, en la dirección: www.chass.utoronto.ca/~agreve/ijpg_salaff.greve.pdf.

Estas preferencias son doblemente duras para los trabajadores poco calificados, ya de por sí especialmente vulnerables a la explotación y a la violación de sus derechos. Si las escasas calificaciones las deben a que en su país de origen no disfrutaron de la igualdad de oportunidades en la educación o en el trabajo debido a razones de sexo, religión o raza, el hecho de recibir peor trato en los países de destino agrava todavía más la discriminación.

110. La renuencia a velar por la igualdad de trato con los nacionales es mucho mayor respecto de los derechos de seguridad social, la movilidad en el empleo y el acceso al empleo y la formación profesional. La provisión de otros empleos, trabajos para absorber el desempleo y de readaptación profesional suele depender de si los trabajadores migrantes han sido admitidos temporalmente o residen permanentemente en el país, lo cual vulnera las disposiciones de la OIT, entre ellas las del Convenio sobre los trabajadores migrantes (disposiciones complementarias), 1975

(núm. 143). Trátase de una cuestión importante, especialmente al aumentar constantemente el número de programas para los trabajadores temporeros que suelen vincular a éstos al mismo empleador o pueden exigirles que abandonen el país inmediatamente después de finalizar su contrato, y no permitirles que regresen hasta tanto haya transcurrido cierto período de tiempo. Estos programas temporales impiden que los trabajadores migrantes se afinen en el país, lo cual suele provocar la denegación del derecho a la igualdad de trato⁴⁹.

111. Algunos programas regionales de integración privilegian a algunas nacionalidades, por ejemplo aquellos por los que los Estados Miembros extienden la igualdad de oportunidades y de trato a los trabajadores migrantes procedentes de países que forman parte de su mismo bloque regional pero no a los que no son nacionales de un Estado Miembro, sino de un tercer Estado. Se han registrado empero algunas novedades alentadoras en la normativa de la Unión

49. OSCE, OIM y OIT, *op. cit.*, págs. 134 a 137.

Recuadro 2.6
Trabajadores migrantes: ejemplos de restricciones en el empleo

Hay muchas maneras de restringir a los trabajadores migrantes la libre elección del empleo y el acceso al mercado de trabajo. Con el sistema de permisos de trabajo, los gobiernos pueden limitar el acceso de los extranjeros a ciertas categorías de empleos (por ejemplo, en Arabia Saudita, Chipre, Bélgica, República Checa, Egipto, Jordania y Siria) o restringir los cambios de empleo de los trabajadores migrantes (por ejemplo, en la República de Corea, donde el sistema de permisos de trabajo impide a los trabajadores migrantes cambiar de trabajo más de tres veces). Cabe también la posibilidad de que no se les permita trabajar más que en una región determinada del país (Bulgaria y Suiza). El sistema puede estar sujeto a cupos establecidos por el gobierno (por ejemplo, Kazajistán) o vinculado a una autorización de empleo que deben obtener los empleadores (por ejemplo, Austria). En general, el libre acceso al mercado de trabajo puede obtenerse al término de un período mínimo de empleo en el país. También existen otras restricciones, entre las cuales cabe mencionar el acceso limitado de los trabajadores migrantes a ciertas ocupaciones administrativas o políticas, que se reservan a los nacionales (funciones políticas y administrativas); el no reconocer los títulos y calificaciones obtenidos en los países de origen; la obligación de abandonar el país al término del contrato, y dificultades administrativas y burocráticas (por ejemplo, las de los trabajadores desempleados en España, las políticas restrictivas de visados en los Estados del Golfo). En algunos Estados árabes los trabajadores extranjeros tienen pocos derechos de reunificación familiar y un acceso reducido a los sistemas de seguro de enfermedad. Arabia Saudita ha adoptado medidas como la tributación por la contratación de extranjeros y la imposición fiscal de los extranjeros para financiar programas de formación para los nacionales. Kuwait y Emiratos Arabes Unidos también cobran a los migrantes tributos indirectos, especialmente mediante las tarifas sanitarias y quirúrgicas.

Fuentes: OSCE, OIM y OIT: *Handbook on establishing effective labour migration policies in countries of origin and destination* (Viena, 2006), págs. 133 a 137; Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: *Grupos e individuos específicos*. Informe presentado por la Sra. Gabriela Rodríguez Pizarro, Relatora Especial, de conformidad con la Resolución 2003/46 de la Comisión de Derechos Humanos, documento E/CN.4/2004/76/Add.2, 14 de enero de 2004; N. Shah: *Restrictive labour immigration policies in the oil-rich Gulf: Effectiveness and implications for sending Asian countries*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, documento UN/POP/EGM/2006/03, 5 de mayo de 2006, en la dirección: www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Iltmig_Arab/PO3_Shah.pdf; P. Fargues: *International migration in the Arab region: Trends and policies*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Region, documento UN/POP/EGM/2006/09, 10 de mayo 2006, en la dirección: www.un.org/esa/population/meetings/EGM_Iltmig_Arab/PO9_Fargues.pdf.

Europea, que otorga la igualdad de trato a los nacionales de terceros países que residen legalmente en el país⁵⁰. Además, aunque la Unión Europea no es partidaria de una inmigración permanente, parece reconocerse cada vez más que en algunos sectores este tipo de inmigración podría resultar deseable⁵¹.

112. La condición de los trabajadores migrantes en situación irregular es especialmente preocupante. Cuando los empleadores incumplen la legislación nacional, estos trabajadores pueden tener dificultades en reivindicar el respeto de sus derechos o en pedir resarcimiento ante los tribunales, ya que algunos países no contemplan para los trabajadores irregulares esta posibilidad ni el derecho a procedimientos legales en un idioma que estos trabajadores comprendan. Además, en muchos países los trabajadores migrantes indo-

cumentados que son detenidos por las autoridades competentes no tienen la oportunidad, ni a veces el tiempo, de pedir que se les abonen los salarios y las prestaciones que se les adeudan, ni de presentar recursos. La protección de los derechos fundamentales de los trabajadores migrantes en situación irregular, incluida la protección contra la discriminación racial, étnica o sexual, no es más que una ilusión si éstos no tienen acceso a los procedimientos legales.

113. Una nota positiva la aportan sin embargo los sindicatos, que en todo el mundo adoptan cada vez más medidas para abordar las dificultades de los trabajadores migrantes. Por ejemplo, ha aumentado el número de acuerdos bilaterales o multilaterales firmados entre sindicatos de países de origen y de acogida para ayudar a los trabajadores migrantes a combatir la

50. En virtud de la Directiva, los Estados miembros concederán el estatuto de residente de larga duración a los nacionales de terceros países que hayan residido ininterrumpidamente en su territorio durante cinco años (artículo 4). El residente de larga duración deberá gozar de la igualdad de trato con los ciudadanos del Estado Miembro en un amplio abanico de sectores económicos y sociales (artículo 11).

51. OSCE, OIM y OIT, *op. cit.*, pág. 125.

Recuadro 2.7
Aliviar las tensiones entre las exigencias religiosas y las prácticas
establecidas en el lugar de trabajo

En los lugares de trabajo, los servicios y los locales suele haber reglas de vestimenta. Puede ser la obligación de llevar uniforme o un traje de protección, o la prohibición de cubrirse la cabeza. Estas reglas pueden entrar en conflicto directo con algunos requisitos religiosos de vestimenta. Por ejemplo, mientras ciertas creencias no permiten que los hombres se corten el cabello, el empleador puede exigir, por motivos de salud y seguridad, que lleven pelo corto. En este caso concreto, para conciliar el trabajo y las creencias religiosas cabe por ejemplo pedir a esos empleados que se recojan el pelo en una red o que se cubran la cabeza de alguna otra forma apropiada. Algunas religiones disponen que sus fieles recen en momentos determinados del día, práctica esta que puede coincidir con los horarios de trabajo habituales y establecidos por el empleador, o que puede coartar las rutinas diarias en el lugar de trabajo. Una forma de superar las posibles tensiones que ello pueda generar es modificar las políticas sobre las pausas, instaurar horarios flexibles, o acondicionar un área privada para la plegaria. Un empleado puede pedir tiempo para observar un día festivo porque su religión le prohíba trabajar ese día. La programación flexible puede ser la solución e incluir horas alternativas de llegada y salida del trabajo para los días en los que esa persona no pueda trabajar toda la jornada, o prever que no se utilice el tiempo previsto para el almuerzo a cambio de salir antes del trabajo, u horarios escalonados. Cuando la persona ya haya utilizado los días festivos remunerados a que tiene derecho, el empleador también podrá considerar la posibilidad de permitirle recuperar el tiempo perdido o utilizar días por otro concepto.

Fuente: Ontario Human Rights Commission: *Policy on creed and the accommodation of religious observances*, en la dirección: www.ohrc.on.ca/english/publications/creed-religion-policy.shtm.

explotación. Ejemplo de ello es el acuerdo firmado entre sindicatos mauritanos y españoles. También reviste interés la iniciativa «Pasaporte de la Unión», lanzada por la organización regional europea de la Union Network Internacional (UNI-Europa), o Red Sindical Europea, que desde 2001 permite a los trabajadores migrantes que en su país de origen ya están afiliados a un sindicato ser «acogidos» por un miembro de la Red Sindical Europea en el país de destino. En Malasia, el Congreso de Sindicatos de Malasia (MTUC) sobre la migración, celebrado en 2005, decidió tomar medidas e instaurar mecanismos para garantizar mejor protección al millón y medio de trabajadores migrantes documentados que viven en el país⁵².

La discriminación por motivos de religión

114. La discriminación basada en la religión se ha incrementado en los últimos años. A ello han contribuido varios factores: la acentuación de las desigualdades económicas debidas a criterios religiosos y raciales o étnicos; la intensificación de las migraciones y las consiguientes dificultades culturales, así como

los actos terroristas y la adopción de políticas de seguridad en respuesta a ellos.

115. En los países industrializados se ha exacerbado la discriminación contra los musulmanes en el lugar de trabajo desde el 11 de septiembre de 2001. Los actos de discriminación van del acoso a comentarios ofensivos sobre las creencias o prácticas religiosas, la negativa de ciertos empleadores a atender las necesidades derivadas de la religión y que pueden entrar en conflicto con un requisito, una calificación o una práctica laboral (recuadro 2.7)⁵³.

116. El número de quejas por discriminación religiosa presentadas fundamentalmente en los Estados Unidos por empleados musulmanes ante la Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC) aumentó en más del 20 por ciento en 2002 y no varió en 2003⁵⁴. En 2005, el Consejo de Relaciones entre Americanos y Musulmanes (CAIR) informó de un 30 por ciento de aumento, frente a 2004, del número de quejas por acoso, violencia y trato discriminatorio contra los musulmanes⁵⁵.

117. En la Unión Europea la cuestión del «velo islámico», o *hijab*, muestra los diferentes conceptos que prevalecen en los países europeos en relación con el

52. MTUC Conference on Migrant Workers (18-19 de abril de 2005): Resolución final disponible en el sitio web de la Red Sindical Global de Investigación (GURN), en la dirección: www.gurn.info/topic/migrant/mtuc_conf_apr05.pdf.

53. P. Sappal: «Workplace intolerance rises for Muslims after Sept. 11», en *Career Journal*, 13 de enero de 2004.

54. *Ibíd.*

55. CAIR: *The status of Muslim civil right to in the United States, 2006: The struggle for equality* (Washington, D.C.), en la dirección: www.cair.com/cair2006report/.

laicismo y la libertad religiosa, al tiempo que pone de manifiesto algunas contradicciones. Por ejemplo, en 2003, el Tribunal Constitucional Federal de Alemania falló a favor de una maestra que quería llevar el velo islámico en la escuela; pero al menos cuatro estados alemanes han prohibido que las maestras lleven velo, y en un estado esa prohibición se aplica a todas las funcionarias públicas⁵⁶.

118. En muchos países la discriminación religiosa sigue estando fuertemente vinculada a la raza/etnia (por ejemplo, en Francia, las personas naturales del Norte de África) o el origen social (por ejemplo, en la India, los Dalits). En la India, los Pasmanda y los Dalits sufren incluso mayor marginación y discriminación socioeconómica si además son musulmanes⁵⁷ o cristianos⁵⁸. En otros países (Afganistán, Bangladesh y Pakistán) los hindúes siguen siendo tratados como ciudadanos de segunda categoría y sólo tienen acceso a trabajos que requieren pocas calificaciones⁵⁹.

119. La discriminación religiosa suele ser peor en las sociedades donde no hay libertad religiosa o donde la religión del Estado tiende a desfavorecer o excluir a las demás. En Arabia Saudita, por ejemplo, los trabajadores migrantes no musulmanes deben abstenerse de mostrar en público símbolos religiosos como la cruz cristiana o el Tilaka hindú. Otras formas de discriminación religiosa se manifiestan en el anuncio de trabajos de los que se excluye a los solicitantes pertenecientes a determinadas comunidades religiosas, los hindúes en particular, o en la imposibilidad de que los trabajadores migrantes practiquen su religión de forma abierta⁶⁰. La situación de los Bahá'í en la República Islámica del Irán suscita desde hace mucho tiempo comentarios tanto de órganos de la OIT como de las Naciones Unidas.

120. En el Senegal y el Sudán se pide a los solicitantes de empleo cristianos que para conseguirlo renieguen de su fe o se conviertan al Islam⁶¹. Una de las formas de discriminación más enquistadas es aquella dirigida contra los coptos en Egipto, pues se les deniegan la igualdad de acceso a la educación y la igualdad de oportunidades en la contratación y en

la promoción profesional. Muy pocos son nombrados para ocupar puestos clave en el Gobierno o son candidatos al Parlamento. Las más de las veces, se les deniega la posibilidad de matricularse en academias de policía y escuelas militares, y muy pocos llegan a ser maestros o profesores⁶².

La discriminación basada en el origen social

121. Hay discriminación basada en el origen social cuando, por su clase, categoría socioprofesional o casta, se deniega a una persona un empleo o la posibilidad de llevar a cabo ciertas actividades económicas, o cuando sólo se le ofrecen determinados empleos. Así pues, los prejuicios y las prácticas institucionales basadas en la extracción social limitan la movilidad de ciertas personas en la sociedad. El tener un origen social determinado es aún una traba importante a la igualdad de oportunidades no sólo en las sociedades muy jerarquizadas, sino también en aquellas en que la estratificación se atenúa. Ello se debe a que las medidas para superar esta barrera cubren una serie de sectores y actos que entran en el ámbito de competencia de diferentes áreas de gobierno, lo cual dificulta la coordinación y la aplicación de estas medidas.

Los trabajadores migrantes rurales

122. En China, el lugar de residencia es un factor capital y determinante de las prestaciones y oportunidades a las que se tiene derecho, incluso en el empleo y la ocupación. Los residentes en zonas rurales tienen menos derechos que los de las ciudades. El sistema *hukou* de registro de residentes, que vinculaba a las personas a un lugar determinado y estaba en vigor desde 1958, se ha ido suprimiendo desde 1980 para atender a la creciente demanda de las industrias de las principales ciudades⁶³. Aunque se ha liberado el movimiento de los migrantes, con independencia de dónde éstos tengan su *hukou*, es muy difícil que

56. BBC: «The Islamic veil across Europe», 6 de octubre de 2006, en la dirección: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/5414098.stm>.

57. Véase Asian Human Rights Commission – Religious Groups for Human Rights: *Ali Anwar: Letter to Justice Rajinder Sachar – Pasmanda and Dalit Muslims*, 7 de noviembre de 2005, disponible en la dirección: www.rghr.net/mainfile.php/0743/1030.

58. Véase Dalitchristians.com: «Problems and Struggles», en la dirección: www.dalitchristians.com/Html/problems_struggles.htm.

59. Hindu American Foundation: «Hindus in South Asia and the diaspora: A survey of human rights, 2005», en la dirección: www.hinduamericanfoundation.org/reports.htm#hhr2005.

60. CEACR: Observación individual sobre el Convenio núm. 111, Arabia Saudita, 2005.

61. ZENIT: *La persécution antichrétienne dans le monde* (entrevista con T. Grimaux), marzo de 2006, en la dirección: www.ebior.org/Societe/Persecutions-I.htm.

62. Véase la dirección: www.copts.com.

63. M. Tuñón: «Internal labour migration in China: Features and responses» (Beijing, OIT, abril de 2006), en la dirección: www.ilo.org/public/english/region/asro/beijing/download/training/lab_migra.pdf; Bingqin Li: «Floating population or urban citizens? Status, social provision and circumstances of rural-urban migrants in China», en *Social policy and administration*, vol. 40, núm. 2, abril de 2006, págs. 174 a 195.

los migrantes de las zonas rurales consigan un *hukou* en las ciudades.

123. Sin embargo, sólo un 40 por ciento de los 150 millones de trabajadores migrantes rurales que se estima trabajan en las ciudades chinas consiguen un permiso permanente o temporal, mientras que los demás, que se han dado en llamar «población flotante», no lo tienen. Esta cuestión resulta preocupante en vista del aumento espectacular de las migraciones entre las zonas rurales y las ciudades registrado en los dos últimos decenios: de un total de 2 millones de trabajadores rurales migrantes a mediados de los años ochenta se ha pasado a 150 millones hoy día⁶⁴.

124. Los migrantes de origen rural sufren una discriminación institucionalizada a causa de su estatus social⁶⁵. En algunas ciudades, las autoridades les deniegan el acceso a ciertos tipos de empleos (los mejores), que se reservan a los residentes permanentes. Los trabajadores migrantes rurales suelen utilizar redes informales (el 95 por ciento encuentran empleo a través de amigos o por su cuenta) y terminan realizando trabajos en el sector informal, poco remunerados y de baja categoría, que los trabajadores urbanos no quieren⁶⁶.

125. La mayoría de ellos, especialmente los que carecen de permiso de residencia, no tienen contrato de trabajo, de forma que pueden tener dificultades en cobrar a tiempo el salario que se les adeuda y tienden a trabajar más horas. Además, son más vulnerables a las lesiones y enfermedades en el lugar de trabajo, no tienen cobertura de la seguridad social y pueden estar expuestos a otros riesgos, como la trata. Muchos migrantes procedentes de zonas rurales tienen un nivel de estudios menor, por lo que no tienen acceso a las oportunidades de formación y promoción.

126. En un período de rápida expansión económica y de transición, los trabajadores rurales migrantes y de origen rural representan hoy una ayuda importante para el desarrollo económico de China; en los veinte últimos años contribuyeron al 16 por ciento del crecimiento del PNB nacional y representaban un 40 por ciento de la mano de obra urbana. Generalmente jóvenes (el 71 por ciento, con edades comprendidas entre los 15 y los 29 años), tienen niveles bajos de educación (diploma de primeros años de la secundaria) y proceden de las regiones menos desarrolladas económicamente (provincias del centro y del oeste).

127. En los últimos años el Gobierno chino ha adoptado medidas importantes para reformar el sis-

tema *hukou* y subsanar las desventajas que padecen los trabajadores migrantes rurales. En 2002 y 2003, de conformidad con las recomendaciones del Consejo de Estado, se adoptó una serie de disposiciones para suprimir las tarifas poco razonables que se aplicaban a los migrantes en busca de trabajo temporal o permanente en zonas urbanas; obligar a los empleadores a firmar contratos de trabajo, y prohibir los retrasos en el abono de los salarios de los trabajadores migrantes. El Consejo de Estado adoptó más recomendaciones en 2006, como la garantía de un salario mínimo para los trabajadores migrantes de origen rural; la aplicación efectiva de un sistema de contrato de trabajo; el acceso a los servicios de empleo y la formación profesional; el acceso a los servicios públicos, y la promoción del desarrollo económico local y de las empresas ubicadas en pueblos. Asimismo, se han tomado medidas para establecer un sistema de seguridad social para los trabajadores migrantes y para que les cubra la legislación del trabajo.

128. La Ley sobre la Educación Obligatoria (en su tenor enmendado), que entró en vigor en 2006, dispone que tanto los niños de las ciudades como los de las zonas rurales deben cursar nueve años de educación, y garantiza el derecho a la educación a los hijos de los trabajadores migrantes, con independencia de dónde residan. Las directrices de desarrollo del Undécimo Plan Quinquenal para 2006-2010 incluyen la migración como componente esencial de la estrategia nacional de desarrollo y, previa solicitud del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el Consejo de Estado aprobó la creación de un Comité conjunto sobre trabajadores migrantes. La ratificación, en enero de 2006, del Convenio núm. 111 de la OIT por China representa un nuevo paso hacia la eliminación de la discriminación en el empleo basada en el origen social en ese país.

129. Reformar el sistema *hukou* presupone adoptar una serie de medidas estratégicas e institucionales para reformar el sistema de protección del empleo, reorganizar los sistemas de distribución de los recursos públicos, construir más instalaciones y ampliar las existentes a fin de ofrecer servicios públicos y sociales (educación, atención sanitaria y alojamiento) a los migrantes de origen rural que residen en áreas urbanas. Asimismo, requiere cambiar los comportamientos para que los trabajadores urbanos y rurales reciban el mismo trato, digno y respetuoso.

64. M. Tuñón, *op. cit.*

65. Human Rights in China (HRIC): «Institutionalized exclusion: the tenuous legal status of internal migrants in China's major cities», 6 de noviembre de 2002, en la dirección: hrichina.org/public/contents/article?revision%5fid=17138&item%5fid=3195; «China's household registration (*Hukou*) system: Discrimination and reform», declaración de Fei-Ling Wang ante la Congressional-Executive Commission on China, 2 de septiembre de 2005, en la dirección: www.cecc.gov/pages/roundtables/090205/Wang.php.

66. M. Tuñón, *op. cit.*

La discriminación basada en la casta

130. En varias regiones del mundo millones de hombres y mujeres experimentan a diario violencia, discriminación y segregación por su supuesta «impureza» e inferioridad. Si bien la discriminación basada en la casta, o en sistemas similares de rígida estratificación social, se ha observado en África, Asia y Oriente Medio, está extendida sobre todo en Asia Meridional⁶⁷, especialmente en la India y en Nepal⁶⁸. Aunque la ley ha abolido la «intocabilidad» y ha vedado su práctica, la casta sigue siendo el parámetro principal para definir el estatus económico y social de los hombres y mujeres Dalits de la subregión. La movilización de los Dalits en los países afectados también ha ayudado a aumentar la visibilidad de su problemática, tanto a escala nacional como internacional⁶⁹.

131. La discriminación basada en la casta condena a los Dalits a dedicarse exclusivamente a trabajos que se consideran propios de su casta y que a menudo implican las tareas más bajas, como la «recolección manual de excrementos» o la recogida de animales muertos⁷⁰. En general no se acepta que los Dalits realicen trabajos en los que deban estar en contacto con agua o comida destinada a los que no son Dalits, ni que entren en la casa de personas que no sean Dalits. Así, se les excluye de una amplia gama de oportunidades de trabajo en el ámbito de la producción, el procesamiento y la venta de comida, del trabajo doméstico, y también de ciertos servicios del sector privado y el sector público (por ejemplo, no pueden ser auxiliares de oficina). Además, sus posibilidades de acceder a trabajos que no estén basados en la casta y al trabajo decente se ven también limitadas por las

dificultades de acceso a la educación, la formación y los recursos, como la tierra y los créditos. Las penurias que deben sufrir a causa de la discriminación en todos los aspectos de su vida les conducen a ser más pobres que el resto de la población (recuadro 2.8).

132. Recientemente, gracias a los esfuerzos realizados por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, se consiguió una novedad sumamente alentadora, que anunció el Primer Ministro de la India: la abolición de la práctica degradante de la recolección manual de excrementos. A raíz de varias reuniones mantenidas por la Comisión Nacional de Derechos Humanos, con representantes de las administraciones central y estatal, y de otros interlocutores sociales, la Comisión de Planificación formuló un plan de acción nacional para la erradicación total de esa recolección manual para finales de 2007⁷¹.

133. De existir políticas o leyes a este respecto, su aplicación efectiva suele ser inexistente o insatisfactoria⁷². Las medidas de acción positiva han ayudado a algunos Dalits a obtener empleo en el sector formal, pero no han entrañado progresos más sistemáticos en lo que respecta a la igualdad de oportunidades para todos. No bastarán los enfoques puramente encaminados al desarrollo para mejorar la situación de los Dalits si, simultáneamente, no se abordan las causas estructurales subyacentes y las barreras de casta.

134. En África y Oriente Medio también se han encontrado casos de discriminación basada en la casta, similares al sistema de «intocables» existente en Asia Meridional. La comunidad midgo, de la región somalí de Etiopía, se considera impura, desafortunada, pecadora y contaminante, y por tanto merecedora de que los demás la eviten y abusen de ella. Los Midgos so-

67. El estudio de la Subcomisión de las Naciones Unidas para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos presentado en 2004 examina la situación en Bangladesh, Burkina Faso, India, Japón, Kenya, Malí, Estados Federados de Micronesia, Nepal, Pakistán, Senegal, Sri Lanka y Yemen (Comisión de Derechos Humanos: *Prevention of discrimination*, expanded working paper, Asbjørn Eide y Yozo Yokota, documento sobre la discriminación basada en el empleo y la ascendencia, documento E/CN.4/Sub.2/2004/31, 5 de julio de 2004).

68. La Constitución de la India ha suprimido el sistema de castas y dispone una política de reservas para las «castas oficialmente reconocidas» a fin de superar la división social existente. Se ha promulgado legislación sobre derechos civiles y protección en general. La Constitución y la legislación de Nepal también prohíben cualquier discriminación basada en la casta.

69. Los Dalits reclaman mediante sus propias organizaciones civiles el respeto de sus derechos humanos y de su dignidad. El Parlamento Europeo y la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas han adoptado resoluciones en las que se aborda la discriminación basada en el trabajo y la ascendencia. El Congreso de los Estados Unidos mantuvo una reunión sobre esta cuestión en octubre de 2005. El trabajo de la red de organizaciones internacionales no gubernamentales a fin de concienciar sobre los problemas de los Dalits dio como resultado la adopción en 2004 de la «Kathmandu Dalit Declaration», disponible en la dirección: <http://www.nepaldalitinfo.20m.com/archives/KathDeclaration.pdf>.

70. La práctica de la recolección manual de excrementos ha sido objeto de comentarios de la CEACR en relación con la India. Implica la recogida, en condiciones degradantes y peligrosas, de excrementos humanos de las letrinas sin mecanismo de evacuación que se siguen utilizando en el país, pese a los esfuerzos del Gobierno para eliminarlas. Véase CEACR, observación individual sobre la India, Convenio núm. 111, publicada en 2006.

71. Véase *The Hindu*: «End manual scavenging, governments told», en la dirección: www.thehindu.com/2003/12/30/stories/2003123001521200.htm.

72. En la India, la National Commission for Scheduled Castes and Scheduled Tribes (hoy desglosada en comisiones) pidió en reiteradas ocasiones que se tomaran medidas para garantizar la aplicación efectiva de la Ley, de 1995, sobre la Protección de los Derechos Civiles, la Ley, de 1989, sobre Castas y Tribus Inferiores (Prevención de Atrocidades), y la Ley, de 1993, del Empleo de Recolectores Manuales de Desperdicios y Construcción de Letrinas sin Mecanismo de Evacuación (prohibición).

Recuadro 2.8
Discriminación en el empleo y pobreza: el caso de los Dalits en Nepal

Los Dalits representan alrededor de un 13 por ciento (2,9 millones) de la población total de Nepal, que comprende diferentes castas y pueblos indígenas (Janajatis). En general, el porcentaje de personas que vive por debajo del umbral de pobreza descendió de un 42 por ciento a un 31 por ciento entre 1996 y 2004. Todos los colectivos se beneficiaron de la reducción de la pobreza, más que los Dalits y los Janajatis que viven en los montes y que siguen siendo los más afectados por la pobreza. En el caso de los Dalits, la incidencia de la pobreza se redujo de un 59 por ciento a un 47 por ciento, mientras que en el de los Janajatis pasó de un 49 por ciento a un 44 por ciento. La casta más elevada (Brahmanes/Chhetris) registró la reducción más importante de la incidencia de la pobreza (del 34 al 19 por ciento), seguida por los Janajatis que viven en los llanos (del 53 al 36 por ciento).

Un estudio realizado por la OIT en 2002 sobre los Dalits de Nepal¹ evidenció que el 43 por ciento de las personas interrogadas eran analfabetas (hombres 34,6 por ciento, mujeres 62,2 por ciento), o sea, cinco puntos porcentuales menos que la media nacional. Sólo el 6,3 por ciento de los jóvenes de 15 años de edad y más que fueron interrogados seguían algún tipo de formación, y un 80 por ciento de esa proporción eran hombres. El 71 por ciento de los interrogados señaló que cuando conseguía un trabajo en el sector informal o privado recibía salarios más bajos que las personas pertenecientes a otros colectivos. Los que trabajan en ocupaciones que no son las típicas de su casta tenían más posibilidades de ser trabajadores agrícolas asalariados. El 48 por ciento opinó que los Dalits no podían acceder a los puestos vacantes por el mero hecho de pertenecer a esa casta, y el 21 por ciento señaló que se les denegaban los puestos de trabajo por esa pertenencia.

¹ Estudio efectuado en 1.477 hogares de 60 poblados dalits de 18 distritos de Nepal.

Fuente: DFID y Banco Mundial: *Unequal citizens. Gender, caste and ethnic exclusion in Nepal* (Kadmandú, 2006); OIT: «Discrimination and forced labour of occupational castes in Nepal, 2003» (documento inédito).

breviven gracias a las remesas que reciben del extranjero. En Nigeria, los Osu son considerados intocables y son rechazados por la sociedad. En Kenya, una parte de los Samburu, conocidos como Ilkunono o herreros, son despreciados y objeto de discriminación. En el Yemen, los Al Akhdam son un grupo socialmente condenado y tratado como si no fuesen nacionales del país. Los miembros de ese colectivo se dedican a evacuar los desechos humanos⁷³.

135. La estratificación social en el Níger sigue siendo una cuestión compleja y muy delicada. Desde antiguo, han existido distinciones en algunos grupos sociales entre «nobles» y «no nobles», o entre los llamados «dueños» y los «esclavos». Con el transcurso del tiempo, estas distinciones se han atenuado levemente, sobre todo entre los grupos sedentarios. Se ha despertado cierta movilidad social y económica, especialmente a raíz de las migraciones temporales o a largo plazo para trabajar en países vecinos. Por ejemplo, los

hombres Tuaregs de origen servil que migran regularmente desde la región de Bankilare idean estrategias para evitar la jerarquización social cuando regresan al hogar, lo cual supone un primer paso de liberación gradual⁷⁴. Pese a todo ello, los descendientes de esclavos bien podrían seguir sujetos a toda una serie de prácticas de explotación y discriminación, incluidos algunos vestigios de trabajo forzoso⁷⁵. Unos estudios han establecido una distinción entre las formas de esclavitud «activas» y las «pasivas»⁷⁶.

136. Una medida positiva adoptada recientemente por el Gobierno del Níger fue la creación, en agosto de 2006, de una Comisión nacional interministerial de lucha contra los problemas restantes de trabajo forzoso y de discriminación, que está encargada de la promoción del trabajo decente y la reducción de la pobreza, y de prevenir estas prácticas mediante la aplicación de un plan nacional de acción en colaboración con la OIT.

73. Naciones Unidas: Consejo de Derechos Humanos, Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, en *Progress report of Mr. Yozo Yokota and Ms. Chin-Sung Chung, Special Rapporteurs on the topic of discrimination based on work and descent*, 58.º período de sesiones, documento A/HRC/Sub.1/58/CRP.2, 28 de julio de 2006.

74. Florence Boyer: «L'Esclavage chez les Touaregs de Bankilare au miroir des migrations circulaires» en *Cahiers d'études africaines*, págs. 179-180 (2005).

75. OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, op. cit., párrafos 201 a 206.

76. M. Oumarou: *Défis et opportunités pour la Déclaration au Niger: Identification des obstacles à la mise en oeuvre des principes et droits fondamentaux au travail et propositions de solutions au Niger*, DECLARATION/WP4/2001 (Ginebra, OIT), pág. 24.

2. Formas de discriminación recién reconocidas

137. En el presente capítulo se examinan las últimas novedades registradas en las pautas de discriminación basadas en causas que no se contemplan expresamente en el Convenio núm. 111, pero que muchos Estados Miembros reconocen en su legislación.

¿Es posible lograr un lugar de trabajo que dé cabida a todas las edades?

138. La edad se está convirtiendo, en todas partes, en un factor cada vez más determinante para obtener un empleo y para volver a él. Los trabajadores de ambos extremos del espectro de edades se ven afectados por la discriminación por motivos de edad, aunque las manifestaciones y causas de ésta difieren según los afectados sean jóvenes o mayores. Existe además la creencia, profundamente arraigada, de que la obtención de una alta tasa de empleo para los trabajadores de más edad sólo puede lograrse a expensas de los más jóvenes que se estrenan en el mercado laboral, o viceversa. Esto podría desembocar en la adopción de políticas públicas favorables a un colectivo en detrimento del otro, lo cual reforzaría la discriminación en contra del uno o del otro.

139. Las tendencias más recientes revelan la necesidad apremiante de crear lugares de trabajo que den cabida a personas de todas las edades. En 2005 los jóvenes representaban el 44 por ciento del total de los desempleados, pero tan sólo un 25 por ciento de la población activa de 15 años o más, lo cual significaba que tenían tres veces más probabilidades que los adultos de quedar sin empleo⁷⁷. Más de 300 millones de jóvenes, es decir, el 25 por ciento de esa población, vivía con menos de dos dólares de los Estados Unidos diarios, es decir, por debajo del umbral de pobreza.

140. Por otra parte, se estima que para 2030 la Unión Europea contará con 110 millones de personas mayores de 65 años, frente a los 71 millones en 2000, lo cual representará una caída de 4,27 a 2,55 en el ratio entre los trabajadores y las personas mayores de

65 años⁷⁸. En los países en desarrollo la proporción de la población mayor de 60 años es menor dentro de la población total, pero aumenta a un ritmo mucho más rápido (gráfico 2.9).

Discriminación contra los trabajadores jóvenes

141. Un trato menos favorable y a menudo injustificado por motivos de edad parece ser uno de los factores importantes que explican el menor porcentaje de jóvenes que encuentran trabajo, y en particular su presencia excesiva en los empleos eventuales con presiones, oportunidades de formación y perspectivas de carrera menores. Una serie de estudios recientes muestra que, contrariamente a lo que se creía, los trabajadores más jóvenes pueden ser más vulnerables a la discriminación por motivos de edad que los de más edad. Según un informe publicado en el Reino Unido por Employers Forum on Age (Foro de los Empleadores sobre la Edad), la discriminación laboral por razones de edad afecta mucho más a los jóvenes de entre 15 y 19 años de edad que a los quincuagenarios⁷⁹.

142. El trato sesgado que se da a los trabajadores más jóvenes puede revestir muchas formas. Una de ellas es el abono de salarios iniciales más bajos, ya que, supuestamente, al tener menor experiencia, merecen una remuneración inferior. El aplicar salarios más bajos a los más jóvenes también apunta a propiciar la disminución de su desempleo, al tiempo que constituye un incentivo para que los empleadores les contraten⁸⁰. Esta práctica quizás esté justificada en el caso de los empleos que exigen calificaciones mayores que las de los trabajadores más jóvenes, pues ello podría animar a los empleadores a compensar la menor experiencia de los jóvenes con inversiones en formación. En otros casos, sin embargo, esta práctica equivale a un incumplimiento del principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, consagrado en la Declaración de la OIT. Además, está demostrado que aplicar salarios bajos a los trabajadores más jóvenes no sirve para frenar el desempleo juvenil⁸¹.

77. OIT: *Informe sobre las tendencias mundiales del empleo juvenil* (Ginebra, 2006).

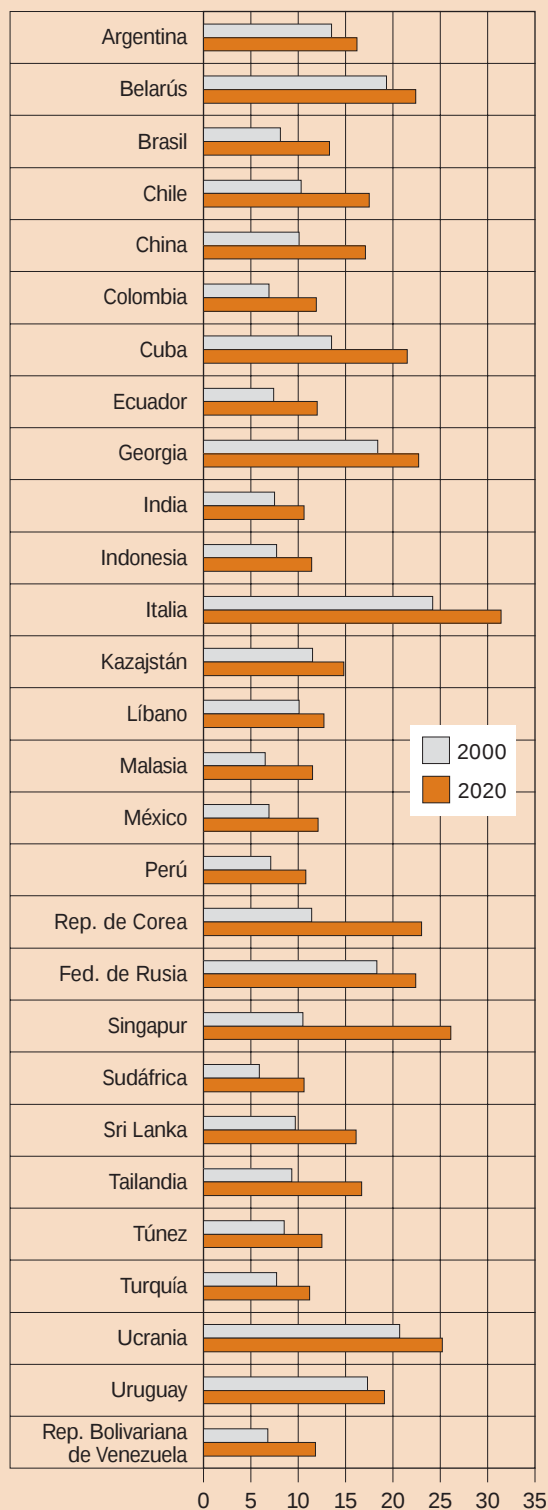
78. Equal: «A shrinking labour force? Not just a question of demographics». Documento de políticas, en la dirección: europa.eu.int/comm/employment_social/equal/policy-briefs/etg3-working-life-cycle_en.cfm.

79. Employers Forum on Age (EFA): «Age stereotypes defunct», 17 de febrero de 2005, en la dirección: www.efa.org.uk/press/press-release005.asp.

80. G. Rosas y G. Rossignotti: «Empezar bien el milenio, con empleo decente para los jóvenes», en *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 124, núm. 2 (2005), págs.153 a 178.

81. M. Godfrey: *Youth employment policy in developing and transition countries: prevention as well as cure*, Social Protection Discussion Paper No. 0320 (Washington D.C., Banco Mundial, 2003).

Gráfico 2.9. Porcentaje de la población mayor de 60 años, en una muestra de países, en 2000 y 2020



Fuente: Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales: *World Population Prospects: The 2004 Revision*, base de datos de población, en la dirección: esa.un.org/unpp/index.asp?panel=2.

143. Entre otras manifestaciones de la discriminación contra los trabajadores más jóvenes figuran la aplicación a éstos de unos períodos de prueba más largos que para los trabajadores de más edad, y un recurso mucho mayor a formas de contratación flexibles y a contratos especiales⁸². La información disponible no es concluyente, pero los datos recientes de la Comisión Europea muestran que más del 30 por ciento de los trabajadores jóvenes con contratos temporales encontraban un empleo más estable al cabo de un año, si bien seis años después el 20 por ciento lo abandonaban, mientras que alrededor del 16 por ciento aún tenían trabajos precarios. Por lo tanto, un trato inicial menos favorable puede tener hondas consecuencias en la vida laboral futura de los jóvenes que ingresan en el mercado de trabajo.

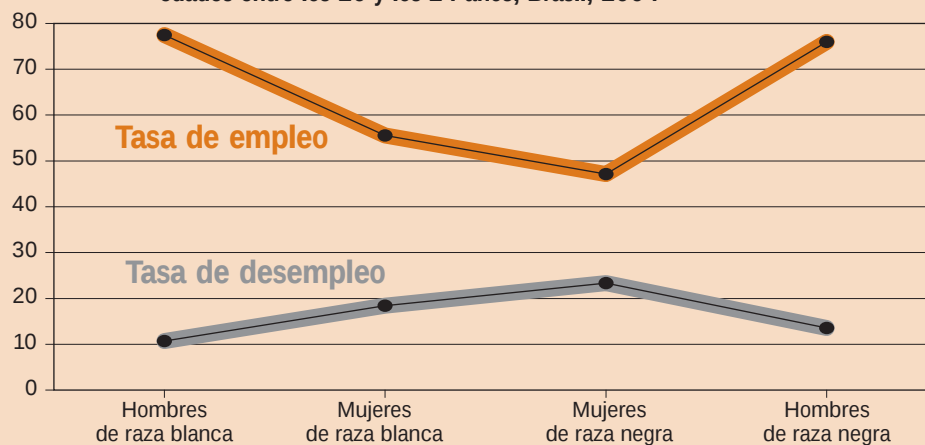
144. La discriminación también puede hacer más difícil que, por razones de género, nacionalidad, raza u origen étnico, o una combinación de todos estos factores, algunos jóvenes trabajadores encuentren trabajo, obtengan una formación o consigan una remuneración igual por un trabajo de igual valor. Una serie de estudios⁸³ revela que en Francia se ha generalizado la discriminación en la contratación en perjuicio de la segunda generación de jóvenes inmigrantes, en especial, contra hombres y mujeres de origen norteafricano. Las disparidades de ingresos entre los jóvenes franceses y los jóvenes inmigrantes obedecen exclusivamente a diferencias de orden profesional. Sin embargo, entre las jóvenes francesas y las jóvenes inmigrantes, la desigualdad de remuneración por un trabajo de igual valor es un factor añadido. En realidad, todas las jóvenes, con independencia de su nacionalidad y su origen, sufren una discriminación adicional al percibir una remuneración inferior por ser mujeres.

145. En el Brasil, en 2004, las cotas de empleo y desempleo eran idénticas entre los jóvenes varones, ya fueran de raza blanca o negra, y pertenecientes a las franjas de edades comprendidas entre los 15 y los 19 años y entre los 20 y los 24. En cambio, tanto las jóvenes blancas como las de raza negra experimentaban tasas de desempleo más altas y de empleo inferiores a las de los jóvenes de su misma edad, lo cual delata que las barreras de género eran más fuertes

82. R. Díez de Medina: *Jóvenes y empleo en los noventa* (Montevideo, CINTERFOR, 2001).

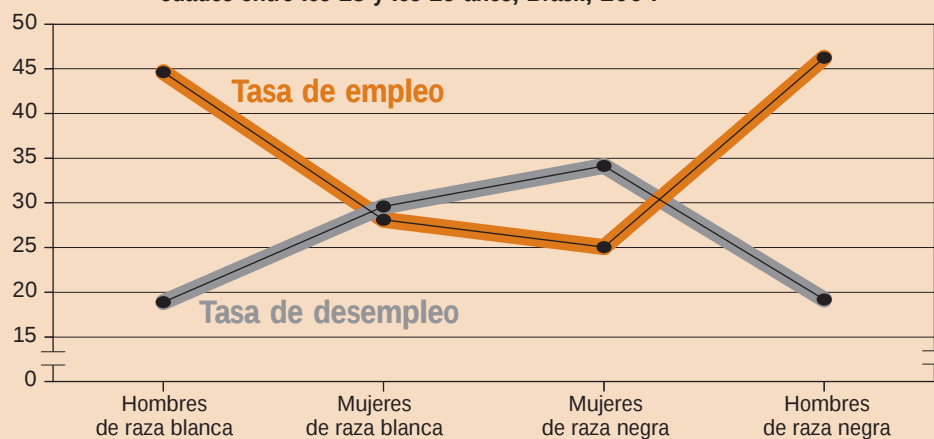
83. P. Simon: «France and the unknown second generation: preliminary results on social mobility», en *International Migration Review*, vol. 37, núm. 4 (2003), págs. 1091 a 1119; O. Joseph y S. Lemièrre: *La discrimination de genre et d'origine à l'encontre des jeunes sur le marché du travail: mesures à partir de différents aspects des situations professionnelles*, marzo de 2005, en la dirección: www.cerey.fr/pdf/Net-Doc-12.pdf.

Gráfico 2.10. Tasas de empleo y de desempleo por razas y sexos, edades entre los 20 y los 24 años, Brasil, 2004



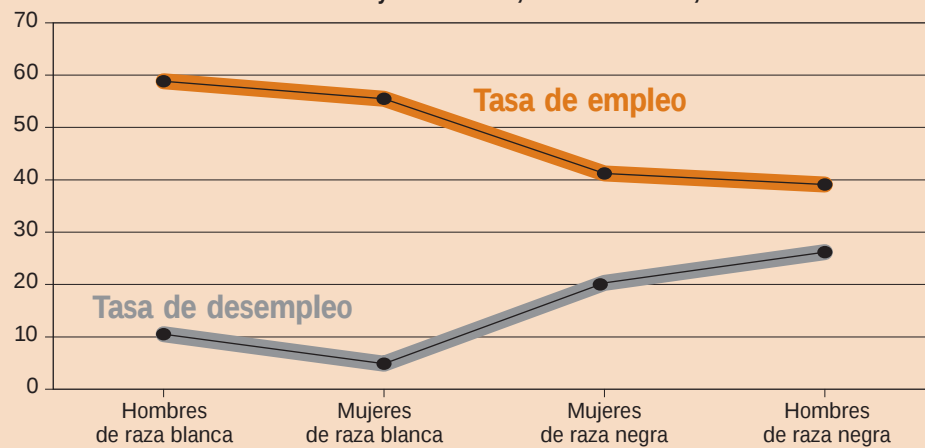
Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Brasil.

Gráfico 2.11. Tasas de empleo y desempleo por razas y sexos, edades entre los 15 y los 19 años, Brasil, 2004



Fuente: Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), Brasil.

Gráfico 2.12. Tasas de empleo y de desempleo por razas y sexos, edades entre los 16 y los 24 años, Estados Unidos, 2005



Fuente: Oficina de Estadísticas del Trabajo de los Estados Unidos.

Recuadro 2.9
Las empresas se movilizan adaptando el lugar de trabajo
a las personas de más edad

Las medidas de salud y seguridad revisten suma importancia, tanto más cuanto que los trabajadores de más edad son los que sufren los accidentes más graves en el lugar de trabajo. Puede resultar muy útil adoptar medidas preventivas, como adaptar el lugar de trabajo a las necesidades de este colectivo o introducir planes de trabajo más flexibles. En los Estados Unidos los empleadores del sector de la salud han logrado volver el trabajo de las enfermeras menos extenuante mediante la instalación de camas hidráulicas en los hospitales. En Australia un distribuidor de productos médicos cuyo personal consta de un tercio de mujeres mayores de 45 años concedió a sus empleadas pausas durante el día, les ofreció la posibilidad de trabajar a tiempo parcial y brindó asistencia administrativa a los trabajadores sin nociones de informática. En consecuencia, la empresa no tuvo que reemplazar personal durante dos años. En Austria la planta de producción química Polyfelt ha reducido la semana laboral a 34 horas y ha introducido un nuevo modelo de trabajo por turnos, que ahora son cinco, en lugar de cuatro, con tres o cuatro días libres y seis períodos de trabajo nocturno al mes (anteriormente eran ocho). En Alemania Volkswagen ha concebido un sistema de «bonos de tiempo» que permite a los trabajadores ahorrar, en un fondo especial, parte de sus ingresos brutos, pagos por turnos extraordinarios, pagos adicionales, vacaciones extraordinarias y horas extraordinarias. Los trabajadores pueden utilizarlo a discreción y a partir de los 55 años de edad pueden cambiar sus bonos por períodos de licencia remunerada o recibir mayores prestaciones cuando estén jubilados.

Fuentes: «Age discrimination and human resource management in practice», en P. Thew, K. Eastman y J. Bourke (directores de la publicación): *Age discrimination: mitigating risk in the workplace, 2005* (Sydney CCH Australia Limited, 2005, capítulo 4); A. Jolivet y S. Lee: *Employment conditions in an ageing world: meeting the working time challenge*, Conditions of Work and Employment Series, núm. 9 (Ginebra, OIT, 2004).

que las raciales. Con todo, las mujeres de raza negra se hallaban en peor situación, pues registraban una tasa de desempleo mayor y una tasa de empleo menor (gráficos 2.10 y 2.11).

146. En los Estados Unidos, la población de raza negra comprendida entre los 15 y los 24 años de edad se hallaba, en 2005, en peor situación que la población de raza blanca. Con todo, la situación de las mujeres de raza negra era mejor que la de los varones de esa misma raza, pues registraban tasas superiores de empleo e inferiores de desempleo (gráfico 2.12). El mejor resultado de las jóvenes de raza negra se atribuyó a la existencia de mercados de trabajo restringidos y de una demanda en expansión en el sector de los servicios, a la sustitución del sistema de asistencia social (*welfare*) por el sistema de prestaciones condicionadas (*workfare*), y al incremento de las prestaciones complementarias de los ingresos, especialmente para los trabajadores pobres con hijos⁸⁴.

Discriminación contra los trabajadores de más edad

147. Las actitudes negativas en cuanto a la contratación y la permanencia de los trabajadores de más edad obedecen a la creencia de que éstos son de lento aprendizaje, poco adaptables y de salud frágil. La existencia de condiciones de trabajo poco favorables a esa franja de edad es una manifestación de la discriminación en su contra, si bien algunas experiencias innovadoras muestran que los prejuicios relativos a la edad pueden atenuarse creando lugares de trabajo mejor adaptados a las necesidades de estos trabajadores mediante la reconfiguración o la reorganización del puesto de trabajo ocupado (recuadro 2.9).

148. Una traba más que puede dificultar la contratación de trabajadores de más edad puede ser la idea de que entrañan un costo mayor, y de que su productividad disminuye progresivamente debido al deterioro de sus capacidades físicas y mentales por la edad. Esta creencia está muy arraigada, especialmente en los países donde el sistema de remuneraciones y prestaciones guarda una relación muy estrecha con la edad y la antigüedad (Austria, Bélgica, Estados Unidos, Francia y Japón)⁸⁵.

84. P. Edelman, H.J. Holzer y P. Offner: *Reconnecting disadvantaged young men* (Washington DC, The Urban Institute Press, 2006), págs. 18 y 19.

85. OCDE: *Aging and employment policies*, series, varios países (París, 2005).

149. Es erróneo pensar que los trabajadores de más edad son menos productivos. Su productividad debe evaluarse atendiendo a la pertinencia de sus calificaciones y competencias en el trabajo que ocupan, así como a su acervo de experiencia laboral. No se descarta sin embargo que decline la productividad de los trabajadores que han trabajado en malas condiciones durante largos períodos y padecen problemas de salud, que precisamente por ello tiene derecho a una protección especial.

150. Curiosamente, las pequeñas y medianas empresas (PYME) parecen estar más dispuestas que las grandes a contratar a trabajadores de más edad, especialmente si éstos han adquirido una experiencia laboral en grandes empresas⁸⁶. Empero, ello no significa necesariamente que en las PYME haya menor tendencia a la discriminación que en las grandes empresas, sino más bien que, como las PYME no invierten tanto en formación, prefieren aprovechar la que han proporcionado las grandes empresas.

151. Las percepciones sociales cambian lentamente y la legislación que prohíbe la discriminación por razones de edad es un medio importante para acelerar los cambios de comportamiento. En países como Australia, Canadá, Estados Unidos y Nueva Zelandia, la ley prohíbe desde hace muchos años la discriminación por motivos de edad. En fechas más recientes, por impulso de la Directiva⁸⁷ de la Unión Europea relativa a un marco general para la igualdad, la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea ha transpuesto a su legislación nacional las disposiciones sobre discriminación por motivos de edad. Así, por ejemplo, la normativa del Reino Unido sobre igualdad en el empleo (en términos de edad), que entró en vigor en octubre de 2006, prohíbe la discriminación, ya sea ésta directa o indirecta, así como el acoso y el hostigamiento por motivos de edad, y ello contra cualquier persona, ya sea joven o de más edad.

152. En Nueva Zelandia la legislación sobre la igualdad de trato con respecto a la edad ha contribuido a eliminar las formas más flagrantes de discriminación por motivos de edad, como los anuncios de empleo o los sitios de Internet que presentan las vacantes con carices discriminatorios. Esta legislación

ha sido, sin embargo, menos eficaz para combatir la discriminación encubierta, especialmente en la fase de la contratación y en el sector de las agencias de contratación de mano de obra⁸⁸. Su limitado impacto se debe, entre otras razones, a que su aplicación requiere la presentación de quejas individuales, y a que la carga de la prueba recae sobre el demandante, lo cual disuade a las víctimas de discriminación de presentar quejas, especialmente cuando ésta es indirecta y, por consiguiente, más difícil de probar.

La falacia de la sustitución entre trabajadores de más edad y trabajadores más jóvenes

153. La experiencia evidencia que sólo rara vez se procede a sustituciones entre trabajadores de más edad y trabajadores jóvenes. La mayoría de las incorporaciones se concentran en el sector de los servicios y en las pequeñas empresas, mientras que los planes de jubilación anticipada gozan de aceptación en el sector de industria y en los empleos industriales de las grandes empresas⁸⁹. Incluso los planes de jubilación anticipada con cláusula de sustitución han tenido escasa incidencia, pues los jóvenes que se estrenan en el mercado de trabajo suelen no reunir ni la experiencia ni las calificaciones necesarias para cubrir los empleos dejados vacantes por los trabajadores de más edad. Según la investigación de la OCDE, la aplicación de estos planes en países como Bélgica y Francia ha provocado un descenso marcado de las tasas de empleo de las personas de más edad, pero no ha logrado incrementar el empleo de los jóvenes ni reducir su desempleo⁹⁰.

154. Trasladar los problemas de empleo de una franja de la población a otra no es la solución. Las medidas que afectan a los trabajadores de más edad no pueden aplicarse con independencia de aquellas destinadas a los trabajadores más jóvenes, sino que deben insertarse en una estrategia global y equilibrada de promoción del pleno empleo en que se preste la atención adecuada a todos los colectivos de la población, de conformidad con la Recomendación sobre los trabajadores de edad, 1980 (núm. 162) de la OIT. El logro de una sociedad adaptada a las personas de todas

86. EIRO: «Industrial relations and the ageing workforce: A review of measures to combat age discrimination in employment: The case of France».

87. Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y en la ocupación; véase la dirección: www.europa.eu.int/comm/employment_social/fundamental_rights/pdf/legisln/2000_78_en.pdf.

88. J. McGregor: «Combating employment discrimination and older workers in New Zealand: the law, the rhetoric and reality», en P. Thew, K. Eastman y J. Bourke (directores de la publicación): *Age discrimination: Mitigating risk at the workplace* (Sydney, CCH Australia Limited, 2005), págs. 156 a 167.

89. P. Auer y M. Fortuny: *Ageing of the labour force in OECD countries: economic and social consequences*, Employment Paper 2000/2 (Ginebra, OIT).

90. OCDE: *Live longer, work longer*, «Ageing and Employment Policies synthesis report» (París, 2006).

Recuadro 2.10
Manifestaciones de discriminación en el lugar de trabajo por motivos de orientación sexual

Denegación de empleo, despido, denegación de ascenso.

Acoso: bromas indeseables, indirectas y comentarios tendenciosos, abuso verbal, chismes difamatorios, apodosos, intimidación y hostigamiento, falsas acusaciones de pedofilia, pintadas, llamadas telefónicas insultantes, anónimos, daños a los bienes, chantaje, violencia e incluso amenazas de muerte.

Denegación de prestaciones a la pareja del mismo sexo (por ejemplo, días de asueto adicionales por diferentes razones como traslado, nacimiento de un hijo, licencia parental, cuidado de la pareja enferma, pérdida de un familiar; prestaciones educacionales para los trabajadores y su familia; suministro de bienes y servicios de calidad por parte del empleador; prestaciones de supervivencia en los regímenes de pensiones profesionales o a los efectos del seguro de vida, y seguro de enfermedad para los trabajadores y su familia).

Autoexclusión (por ejemplo, cuando los homosexuales evitan ciertos empleos, carreras o empleadores por temor a sufrir discriminación por su orientación sexual).

las edades presupone repensar el curso tradicional de la vida laboral e introducir pautas de trabajo más flexibles y adaptadas a todas las personas⁹¹. Resulta imperativo que la competencia ceda el paso a la solidaridad entre los diversos grupos etarios.

La discriminación basada en la orientación sexual

155. Las personas cuya orientación sexual no se ciñe a los modelos establecidos e imperantes pueden ser objeto de violencia verbal, psicológica y física, amén de ser blanco de manifestaciones de odio. La homosexualidad es ilegal en varios países, y en muchos de ellos se pena con castigo corporal o prisión⁹².

156. Los empleados y las empleadas pueden sufrir discriminación en el lugar de trabajo si consta o se sospecha que son lesbianas, gays, bisexuales o transexuales⁹³, categorías a las que se hace cada vez más referencia en inglés con el acrónimo «LGBT» (recuadro 2.10).

157. Las instituciones y los mecanismos de derechos humanos de ámbito nacional o internacional

otorgan cada vez mayor importancia a la lucha contra la discriminación basada en la orientación sexual⁹⁴. Algunos países se han dotado de disposiciones legales por las que se veda la discriminación en el trabajo basada en la orientación sexual (cuadro 2.7). Así, por ejemplo, los 25 Estados miembros de la Unión Europea desarrollaron esta normativa en los tres últimos años, tras la adopción de la Directiva de la UE sobre la igualdad por la que se prohíbe, entre otros tipos de discriminación, aquella basada en la orientación sexual. Se han observado sin embargo algunos fallos en la aplicación de esa directiva⁹⁵, pues en algunos Estados miembros, como Estonia, la definición del concepto de acoso es más restrictiva que la que se recoge en la directiva, mientras que en otros, como Francia, no existe la menor disposición específica que declare ilícita una instrucción de discriminar por esta razón. En Letonia la discriminación basada en la orientación sexual no está prohibida en la orientación ni en la formación profesionales, y la legislación antidiscriminatoria de muchos países no contempla la orientación sexual.

91. Comisión de las Comunidades Europeas: *Libro verde*. «Confronting demographic change: A new solidarity between the generations» (Bruselas, 16 de marzo de 2005), COM (2005) 94 final.

92. Véase *Le Monde* e International Lesbian and Gay Association (ILGA): «State homophobia, a world legal map» sobre la legislación relativa a las personas lesbianas, gays, bisexuales o transexuales (2004), en la dirección: www.ilga.org/statehomophobia/StateHomophobia3.jpg.

93. El concepto de «transexual» es sumamente amplio, ya que puede abarcar también a personas que no están de acuerdo con las normas estereotipadas de género ni con sus representaciones sociales, o a personas que se hallan a disgusto con su sexo biológico.

94. Por ejemplo, la cuestión de la orientación sexual se inscribió en el orden del día del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas, en 2003, cuando el Brasil presentó un proyecto de resolución sobre derechos humanos y orientación sexual. Dos Relatores Especiales trataron en sus informes el tema de la orientación sexual (el Relator Especial sobre ejecuciones extrajudiciales, sumarias o arbitrarias, y el Relator Especial sobre la violencia contra la mujer, sus causas y consecuencias), en la dirección: www.ohchr.org/english/bodies/chr/special/sexualorientation.htm. Véase también D. Sanders: «Human rights and sexual orientation in international law», 11 de mayo de 2005, en la dirección: www.ilga.org/news_results.asp?FileCategory=44&ZoneID=7&FileID=577.

95. J. Cormack y M. Bell: «Developing anti-discrimination law in Europe: The 25 EU Member States compared», informe preparado por la Red Europea de Expertos Independientes en el ámbito de la no discriminación, septiembre de 2005, en la dirección: web20.s112.typo3server.com/fileadmin/pdfs/Reports/Ley_Report_2005/05compan_en.pdf.

Cuadro 2.7. Ejemplos de legislaciones que vedan la discriminación basada en la orientación sexual

Ambito: Prohibición general de la discriminación basada en la orientación sexual	
Australia	Ley, de 1986, de la Comisión de los Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades
Bulgaria	Ley, de 24 de septiembre de 2003, sobre la protección contra la discriminación
Canadá	Ley de Derechos Humanos, en su tenor enmendado el 20 de junio de 1996
República de Corea	Ley núm. 6481, de mayo de 2001, de la Comisión Nacional de Derechos Humanos
Ecuador	Constitución Política de la República del Ecuador, de 5 de junio de 1998 (artículo 23)
Fiji	Ley núm. 13, de 1997, de Reforma Constitucional
Nueva Zelanda	Ley núm. 82, de 10 agosto de 1993, sobre derechos humanos
Ambito: Prohibición de la discriminación en el empleo basada en la orientación sexual	
Croacia	Ley del Trabajo, de 1995, en su tenor enmendado en 2003
Dinamarca	Ley núm. 756, de 2004, sobre a la prohibición de la discriminación en el mercado laboral
Eslovaquia	Ley núm. 365, de 2004, sobre antidiscriminación
Eslovenia	Ley sobre relaciones de empleo, de 24 de abril de 2002
Finlandia	Ley núm. 21, de 2004, sobre no discriminación
Israel	Ley núm. 5748, de 1988, sobre empleo (igualdad de oportunidades)
Hungría	Ley CXXV, de 22 diciembre de 2003, sobre igualdad de trato y promoción de la igualdad de oportunidades
Lituania	Ley núm. IX-926, Código del Trabajo, de 4 junio de 2002
Malta	Reglamento de 2004 sobre la igualdad de trato en el empleo
Noruega	Ley núm. 62, de junio de 2005, sobre el entorno laboral
Reino Unido	Normativa sobre la igualdad en el empleo (orientación sexual), 2003 (núm. 1661)
Sudáfrica	Ley sobre la Igualdad en el Empleo (núm. 55), de 1998, en su tenor enmendado en 2006
Suecia	Ley núm. 479, de 2005, que enmienda la Ley núm. 133 de 1999, que prohíbe la discriminación en la vida laboral debido a la orientación sexual
Timor-Leste	Reglamento núm. 2002/5 sobre el establecimiento de un Código del Trabajo en Timor-Leste

Fuente: OIT: Base de datos NATLEX, en la dirección: www.ilo.org/dyn/natlex/natlex_browse.home?

La discriminación basada en la discapacidad

158. Unos 650 millones de personas, o sea, el 10 por ciento de la población mundial, padece alguna discapacidad, ya sea física o mental. Las estadísticas indican que aproximadamente una de cada cinco de esas personas nace con una discapacidad, mientras que la mayoría la adquiere después de los 16 años, y principalmente durante su vida laboral⁹⁶. La inmensa mayoría de este colectivo, es decir, el 80 por ciento, vive en los países en desarrollo.

159. Unos 470 millones de personas con discapacidad están en edad de trabajar⁹⁷. Se dan variaciones considerables de un país a otro con respecto al volumen relativo de la población discapacitada en edad de trabajar, y a sus tasas de empleo y desempleo. Esas diferencias obedecen en parte a la diversidad de definiciones y metodologías utilizadas en todo el mundo para determinar lo que se entiende por discapacidad (véase el capítulo 2 de la parte I). Sin embargo, en todas partes las tasas de actividad de los discapacitados son muy inferiores a la media. Este hecho manifiesta,

96. Véase «Disabled employees: Labour standards, an Employer's Forum on Disability briefing for CSR practitioners», en la dirección: www.csreurope.org/csrfinfo/csrdisability/Disabledemployees/.

97. Las cifras sobre discapacidad se basan en una estimación de la Organización Mundial de la Salud, según la cual el 10 por ciento de la población mundial tiene alguna discapacidad, y del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Población: *World Population Prospects: The 2004 Revision*, Base de datos de población, en la dirección: esa.un.org/unpp.

entre otros factores, su menor nivel de educación y de formación profesional, que a su vez se debe a la existencia de barreras institucionales y sociales a la igualdad de oportunidades para las personas con discapacidad en materia de educación y formación.

160. En el Brasil las tasas de actividad de las mujeres con discapacidad son inferiores a las de los hombres en esa misma condición, y la diferencia de actividad entre mujeres y hombres es mayor que la que se da entre las personas discapacitadas y las no discapacitadas⁹⁸. Por lo general, las personas con discapacidad que han obtenido empleo tienen ingresos inferiores a los de los trabajadores no discapacitados, y si bien la brecha salarial es en buena medida imputable al bajo nivel educativo, la discriminación es un factor que también influye. Igualmente importante es la disparidad salarial entre hombres y mujeres discapacitados. En el Canadá, por ejemplo, esta diferencia alcanza un 39 por ciento, y aunque la sindicación contribuye a reducir el desnivel entre discapacitados y las personas que no tienen esa limitación, es menos eficaz para ayudar a las mujeres discapacitadas a obtener un salario más alto frente a los hombres, lo cual es indicativo de que en la remuneración existe una discriminación adicional basada en el género⁹⁹.

161. En los países de Oriente Medio y Africa del Norte se registran las diferencias más acusadas entre hombres y mujeres desempleados (en 2003, el desempleo de las mujeres era seis puntos porcentuales superior al de los hombres), lo cual delata que las mujeres discapacitadas tropiezan con más obstáculos que los varones discapacitados para encontrar un trabajo¹⁰⁰. La violencia es una manifestación más de la discriminación por motivos de género, ya que las mujeres están más expuestas a la violencia, especialmente física, y a los abusos sexuales. Un estudio realizado en Zimbabwe en 2004 muestra que el 87,4 por ciento de las niñas con discapacidad fueron víctimas de abusos sexuales y, entre ellas, el 52,4 por ciento eran seropositivas. La situación es similar en Namibia y Bostwana¹⁰¹.

162. Para las personas discapacitadas la probabilidad de encontrar trabajo parece disminuir cuanto

mayor es su nivel de discapacidad¹⁰². En Europa, una persona de entre 16 y 64 años de edad tiene el 66 por ciento de probabilidades de encontrar empleo. Esta tasa desciende al 47 por ciento en el caso de las personas con discapacidad moderada y a un 25 por ciento para las que tienen discapacidades graves¹⁰³.

163. Una fuente importante de exclusión o desventaja para las personas con discapacidad es el hecho de que aún se las suele considerar improductivas, incapaces de efectuar un trabajo y demasiado costosas para el empleador. Sin embargo, algunas empresas han comprobado que los costos de adaptación no tienen por qué ser elevados (recuadro 2.11).

164. La discriminación es frecuente, especialmente en la fase de contratación. Una encuesta realizada en Francia mostró que menos del 2 por ciento de las personas que habían mencionado su discapacidad en el currículum vitae habían recibido respuesta y habían sido convocadas para una entrevista¹⁰⁴.

165. En varios países ha aumentado el número de casos de discriminación por motivos de discapacidad, tanto en términos absolutos como relativos, según el número de quejas presentadas por motivos de discriminación (recuadro 2.12). Ello denota mayor conciencia de la injusticia que supone esta forma de discriminación, pero también puede obedecer a la inversión de la carga de la prueba, que pasa de la víctima al empleador, o bien ser producto de ambos factores.

Persistencia de la estigmatización y la discriminación que sufren las personas infectadas por el VIH/SIDA

166. En todo el mundo hay actualmente unos 40 millones de personas infectadas por el VIH/SIDA, frente a 37 millones en 2003. La inmensa mayoría de estas personas (un 95 por ciento) está en los países en desarrollo. La región más afectada es la del Africa Subsahariana, que pese a reunir tan sólo el 10 por ciento de la población mundial, tiene una proporción superior al 60 por ciento de la población infectada por el VIH/SIDA. Con todo, la epidemia también se

98. A. Bercovich: «People with disability in Brazil: a look at 2000 census results», Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, Population Census Committee, 2001, en la dirección: iussp2005.princeton.edu/download.aspx?submissionId=52108.

99. Véase «There's room at the top for workers with disabilities: Canadian research shows union membership and gender are key factors», en la dirección: www.disabilityworld.org/06-08_04/employment/canadianresearch.shtml.

100. Banco Mundial: «A note on disability issues in the Middle East and North Africa» (Departamento del Desarrollo Humano, junio de 2005).

101. G. Charowa: «Women With Disabilities in Zimbabwe Experience Discrimination», 15 de noviembre de 2005, en la dirección: www.disabilityworld.org/12-01_06/zimbabwewomen.shtml.

102. OIT: «Sindicatos y discapacidad: promover el trabajo decente y combatir la discriminación», en *Educación Obrera*, núm. 137, 2004/4.

103. Véase la dirección: www.csreurope.org/csrinfo/csrdisability/Disabilityandemployment.

104. Observatoire des Discriminations: «Discriminations à l'embauche: de l'envoi du CV à l'entretien», abril de 2005, París, en la dirección: cergors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/Discriminationssenvoientretien.pdf.

Recuadro 2.11
Empresas que cuestionan el argumento del «costo»

El 65 por ciento de los empleadores australianos estimaron que el costo financiero de la adaptación del lugar de trabajo era neutro, mientras que el 20 por ciento señaló en general un beneficio. El costo medio de la contratación de un trabajador con discapacidad ascendía al 13 por ciento del costo medio de contratación de un trabajador sin discapacidad. La empresa DuPont efectuó encuestas que evidenciaron a lo largo de 35 años que los trabajadores con discapacidad tenían un rendimiento igual o superior al de sus colegas que no tenían discapacidad alguna. Sólo el 4 por ciento de las personas discapacitadas en edad de trabajar requería una adaptación adicional del lugar de trabajo, lo cual entrañaba unos gastos generalmente insignificantes. La empresa Marks and Spencer mostró que dos tercios de las adaptaciones para las personas discapacitadas no implicaban costo adicional alguno.

Fuente: www.JobAccess.gov.au/ y www.csreurope.org.

extiende rápidamente en Asia, Europa Oriental y Asia Central¹⁰⁵, e incide principalmente en los adultos jóvenes (de entre 15 y 29 años de edad), y especialmente en las niñas y las jóvenes.

167. Treinta y seis millones de personas en el mundo, o sea, un 90 por ciento de las que están infectadas por el VIH/SIDA, están ocupadas en algún tipo de actividad económica, y la mayoría está comprendida en la franja de los 15 y 49 años de edad, que es el segmento más productivo de la fuerza de trabajo¹⁰⁶. Tres millones de personas en edad de trabajar fallecen cada año de VIH/SIDA. En 2005 esta afección ya había segado la vida de 28 millones de trabajadores, y si las tendencias actuales se mantienen, habrán sucumbido 48 millones en 2010, y 74 millones en 2015¹⁰⁷.

168. La estigmatización y la discriminación contra las personas infectadas, de hecho o en apariencia, con el VIH/SIDA es una problemática múltiple y compleja¹⁰⁸, difícil de medir, y cuyos datos son difíciles de interpretar (recuadro 2.13). La gran vulnerabilidad de las mujeres al VIH/SIDA resulta exacerbada en todo el mundo por las necesidades económicas, la escasez de empleo, la tradición, un acceso difícil a la educación, la formación y la información, y las

tradiciones. Las mujeres se ven generalmente más estigmatizadas que los hombres, aun cuando hayan contraído la enfermedad por conducto de su esposo. Un estudio que la OIT llevó a cabo en la India, con una encuesta realizada entre 292 personas (un 42 por ciento de las cuales eran mujeres con una media de edad de 30 años), mostró que el 90 por ciento de las mujeres habían sido infectadas por su marido. Más mujeres que hombres eran objeto de discriminación (un 74 por ciento de mujeres frente a un 68 por ciento de hombres)¹⁰⁹.

169. Dada su baja condición social, las mujeres se ven amenazadas por un aumento de la dependencia y la pobreza. La deserción escolar de las jóvenes ha aumentado considerablemente a causa del VIH/SIDA, y la falta de educación alimenta las desigualdades entre hombres y mujeres en el mercado laboral.

170. La discriminación en el empleo sigue prevaleciendo en todo el mundo, incluso en los países que hace tiempo instauraron políticas y programas en materia de SIDA, como lo demuestran los estudios efectuados en Francia durante los cinco últimos años por Sida Info Service¹¹⁰. Un estudio realizado en Asia¹¹¹ muestra que una de cada seis personas interrogadas

105. Programa Conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA): «Actualización de la situación de la epidemia de SIDA, ONUSIDA/OMS», diciembre de 2005.

106. OIT: *Saving lives, protecting jobs*, International VIH/SIDA Workplace Education Programme: Respuestas estratégicas de las empresas al VIH/SIDA, informe provisional (Ginebra, 2006).

107. OIT: *HIV/AIDS and work in a globalizing world*, 2005 (Ginebra, 2005), en la dirección: www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/globalizing.pdf.

108. UNAIDS: *Protocolo para la identificación de discriminación contra las personas que viven con el VIH* (Ginebra, 2000), en el que se utiliza una lista de 37 situaciones diferentes en diez sectores importantes de la vida social, incluidos el del empleo, la seguridad social y el acceso a lugares o servicios públicos. Véase también VIH/SIDA Survey Indicators Database, cofinanciado por USAID, UNDAIS y UNICEF, en la dirección: www.measuredhs.com/hivdata/start.cfm.

109. OIT: *Socio-economic impact of VIH/SIDA on People living with VIH/SIDA and their families*. (Nueva Delhi, 2003), en la dirección: www.ilo.org/public/english/region/asro/newdelhi/-aids/download/socioec.pdf.

110. Asociación nacional que lucha contra el SIDA, creada en 1990 por la agencia francesa de lucha contra el SIDA (AFLS); véase en la dirección: www.sida-info-service.org/.

111. Asia Pacific Network of People living with HIV/AIDS (APN+): «AIDS discrimination in Asia», 2004, en la dirección: www.gnpplus.net/regions/files/AIDS-asia.pdf.

Recuadro 2.12**Aumenta el número de quejas por discriminación en el empleo por razones de discapacidad**

En el Reino Unido los registros de los servicios de los tribunales laborales evidencian que el año 2004 resultó especialmente oneroso para los empleadores: la discriminación por motivo de discapacidad dio lugar a las indemnizaciones más elevadas, que se cifraron en un promedio total de 28.889 libras esterlinas, o sea, más del doble de la cuantía correspondiente al siguiente motivo de discriminación, la raza, que ascendió a 13.720 libras esterlinas. Los tribunales otorgaron más de 100.000 libras esterlinas en el 9 por ciento de los casos de discapacidad (frente a sólo el 1 por ciento de los casos relacionados con el género y en ninguno de los casos por motivos de raza). En Australia el número de quejas presentadas en virtud de la Ley sobre Discriminación por Discapacidad (DDA) ante la Comisión de Derechos Humanos e Igualdad de Oportunidades (HREOC) disminuyó entre 1994-1995 y entre 1998-1999, y se ha mantenido estable desde entonces. En 2002-2003, al igual que en la mayoría de los años, más de la mitad de todas las quejas fundamentadas en la DDA (un 53 por ciento) guardaban relación con el sector del empleo. En Hong Kong, China, la Comisión de Igualdad de Oportunidades registró un aumento del número de quejas por motivo de discriminación durante los cinco primeros meses de 2006. De las 305 quejas presentadas (frente a 272 durante el mismo período en 2005), 172 lo fueron con arreglo a la Ordenanza sobre Discriminación por Discapacidad (un aumento del 6 por ciento con respecto al mismo período del año anterior). Por consiguiente, las quejas por discapacidad representaron más del 56 por ciento del total, proporción superior a la de las quejas presentadas en virtud de la Ordenanza sobre Discriminación por Motivos de Sexo (un 40 por ciento) y de la Ordenanza sobre Discriminación por Situación Familiar (un 4 por ciento). En los Estados Unidos, de 1992 a 2005, la Comisión para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEOC) instruyó más de 70.000 causas al año, de las cuales alrededor del 19 por ciento (220.000) lo fueron de conformidad con la Ley sobre Estadounidenses con Discapacidades (ADA). En 2005 se instruyeron 14.893 causas en virtud de la ADA (19,7 por ciento de la totalidad de las causas), cuyos beneficios pecuniarios ascendieron a un total de 44,8 millones de dólares. En términos de procesos instruidos por la EEOC en los tribunales, los 46 juicios en virtud de la ADA representaron el 11 por ciento del total de las 417 acciones incoadas en 2005. Este porcentaje se mantiene relativamente estable desde 2002.

Fuente: Equal Opportunities Review, por LexisNexis Butterworths, agosto de 2005; Prime Minister's Strategy Unit, Reino Unido: *Improving the life chances of disabled people*, Informe final, enero de 2005; véanse también las direcciones: www.hreoc.gov.au y www.eoc.org.hk, www.eeoc.gov/.

había sufrido discriminación en el lugar de trabajo. En Filipinas, la proporción de personas que contestaron que habían sido víctimas de discriminación (21 por ciento) era mayor que en otros países (un 15 por ciento en Indonesia, un 12 por ciento en la India y un 7 por ciento en Tailandia). En Filipinas el 33 por ciento de

los trabajadores objeto de discriminación había perdido el empleo, el 44 por ciento había visto alteradas sus funciones y al 21 por ciento se le había denegado toda posibilidad de ascenso. Una amplia mayoría de quienes contestaron no tenía derecho de recurso para defender sus derechos.

Recuadro 2.13**«Si tengo SIDA, la gente me evitará»**

En Sudáfrica, el programa «Horizons», llevado a cabo en cooperación con la empresa de electricidad sudafricana ESKOM y con Development Research Africa, inició un estudio sobre la estigmatización y la discriminación en el lugar de trabajo. Para las personas que contestaron, el mayor temor radicaba en las relaciones con los colegas: tres cuartas partes de los que contestaron temían el aislamiento social, el 50 por ciento, los rumores y chismes, y el 18 por ciento, el abuso verbal. Alrededor del 90 por ciento de los trabajadores interrogados coincidía en que, en efecto, «si tengo SIDA, la gente me evitará». Una cuarta parte de los trabajadores y el 55 por ciento de las parejas de los trabajadores o familiares declararon que temían ser despedidos si padecían SIDA. En Francia, dos tercios de las personas seropositivas (65 por ciento) no mencionan su condición en el lugar de trabajo, la cual suele ser, sin embargo, revelada por otra persona.

Fuente: J. Pulerwitz, J. Greene, E. Esu-Williams y R. Stewart: «Addressing stigma and discrimination in the workplace: The example of ESKOM, South Africa», en *Exchange*, 2004-2, en la dirección: www.kit.nl/exchange/html/2004-2_addressing_stigma.asp; Sida Info Service: *Enquête sur les discriminations à l'encontre des personnes vivant avec le VIH*, 2005, en la dirección: www.sida-infoservice.org.

Cuadro 2.8. Tipos de legislaciones que contienen disposiciones relativas al VIH/SIDA, en una muestra de países

Legislación laboral	Disposiciones relativas a la discriminación y la selección en función de la seropositividad del VIH. Prohibición de la discriminación y de las pruebas obligatorias del VIH en el empleo.	Bahamas, Rumania y Zimbabwe
Legislación sobre antidiscriminación y derechos humanos	Disposiciones sobre la prevención y el castigo de todas las formas de discriminación, inclusive de aquella dirigida contra las personas infectadas con el VIH/SIDA o los «colectivos desfavorecidos».	Rumania
Legislación sobre discapacidad	Protección de las personas con discapacidad; suele incluir disposiciones sobre igualdad de trato y no discriminación, y exige que los empleadores introduzcan algunas adaptaciones razonables (por ejemplo, en lo que respecta al tiempo de trabajo, las tareas y el entorno laboral). Estas leyes pueden hacerse extensivas a las personas infectadas con el VIH/SIDA, aunque su ámbito de aplicación puede variar según la definición que se dé a la discapacidad y la correspondiente interpretación por los tribunales.	Estados Unidos y Reino Unido
Legislación específica sobre el SIDA	Prohibición de la discriminación en los derechos en el trabajo, la formación, la promoción y las oportunidades de carrera	Camboya, China, Costa Rica y Mozambique

171. Los casos de discriminación en la contratación son corrientes, especialmente en las fuerzas armadas¹¹² y en el sector de la salud¹¹³. Sin embargo, la discriminación en este último sector va mucho más allá de la cuestión de someterse a pruebas. En efecto, también pueden ejercerla los trabajadores de la salud con respecto a otros trabajadores del sector o a los pacientes, y también los empleadores con respecto a los trabajadores. La discriminación reviste diversas formas, como un tratamiento aplazado o inadecuado¹¹⁴, el no respeto de la confidencialidad, o conductas contrarias a la ética. En México, nueve de cada diez quejas recibidas en 2005 por la Comisión Nacional de Derechos Humanos y presentadas por personas afectadas por el VIH/SIDA guardaban relación con el sector de la salud. En Francia, una encuesta efectuada en 2005 permitió concluir que la tasa más elevada de discriminación la sufrían las personas que solicitaban tratamiento sanitario en el sector de la salud (un 43,7 por ciento de las personas que respondieron), seguida de aquella correspondiente al lugar de trabajo (un 33,7 por ciento) y de aquella experimentada por los clientes de los sectores de la banca y de los seguros (un 33,6 por ciento)¹¹⁵.

112. OIT: *HIV/SIDA and work in a globalizing world*, op.cit..

113. Sida Info Service: *Enquête sur les discriminations à l'encontre des personnes vivant avec le VIH, 2005*, en la dirección: www.sida-info-service.org.

114. OIT/OMS: *Directrices mixtas OIT/OMS sobre los servicios de salud y el VIH/SIDA* (Ginebra, OIT, 2005).

115. Encuesta de Sida Info Service, op.cit.

116. OIT: *Lugar de trabajo: puerta al acceso universal* (Ginebra, 2006), en la dirección: www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/accesssp.pdf.

172. En 2006, 73 países habían incorporado disposiciones relacionadas con el VIH/SIDA a su legislación laboral o a sus leyes de lucha contra la discriminación¹¹⁶ (en el cuadro 2.8 se facilitan algunos ejemplos de tipos de legislaciones y disposiciones relativas al VIH/SIDA), pero la discriminación subsiste, incluso en los países donde las personas infectadas con el VIH/SIDA gozan de protección jurídica.

173. El hecho de complementar las leyes con medidas no legislativas, como iniciativas en el lugar de trabajo, es por tanto esencial para cambiar las actitudes y los comportamientos de los empleadores y de los compañeros de trabajo hacia quienes están real o presuntamente infectados por la seropositividad del VIH/SIDA. Entre otros ejemplos afortunados valga citar la adopción generalizada del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, así como la firma de acuerdos bipartitos en sectores como la industria del transporte, donde los trabajadores son más vulnerables a la enfermedad (véase el capítulo 1 de la parte IV, sección relativa a la promoción de la igualdad de oportunidades laborales en el lugar de trabajo).

3. Manifestaciones incipientes de discriminación

174. En los últimos años ha surgido, especialmente en el mundo industrializado, una serie de prácticas que pueden conducir al trato desfavorable de ciertas personas debido a los riesgos advertidos que para el empleador implica su contratación o permanencia en el empleo. Entre esas personas figuran las que tienen una predisposición genética a desarrollar determinadas enfermedades, así como las que llevan un estilo de vida considerado «poco saludable». Estas prácticas son relativamente recientes en comparación con aquellas estudiadas en las páginas anteriores, y el debate sobre su legitimidad y legalidad sigue abierto. Plantean importantes interrogantes sobre dónde debe trazarse la línea divisoria entre el control que pueden tener los empleadores sobre lo que los trabajadores hacen fuera del lugar de trabajo, y la libertad individual de vivir como se elija. Es también importante ser conscientes de estas prácticas y controlarlas, dada la rapidez con la que se extienden. Sin embargo, los esfuerzos por cambiar la percepción que las personas tienen del estilo de vida de otras gentes deben empezar en la familia, la comunidad y la escuela.

La discriminación basada en factores genéticos

175. Los rápidos progresos que se realizan en el ámbito de la genética y las nuevas tecnologías conexas facilitan la obtención de información sobre el estatus genético de la persona. Las pruebas genéticas se definen como pruebas científicas para obtener información sobre algunos aspectos del estatus genético de la persona, el cual es indicativo de la existencia presente o futura de algún problema médico¹¹⁷. La criba genética tiene importantes repercusiones en el lugar de trabajo, dado el interés que pueden tener los empleadores en excluir o despedir a los trabajadores cuyo estatus genético revele algunas predisposiciones a desarrollar determinadas enfermedades. En algunos casos aislados, los empleadores pueden justificar esa criba in-

vocando razones de seguridad y salud, especialmente cuando los trabajadores están expuestos a sustancias peligrosas, como las radiaciones o los productos químicos, y tienen por lo tanto más probabilidades de tener problemas de salud.

176. Las pruebas genéticas pueden conducir fácilmente a despidos improcedentes o a la denegación de empleo. El hecho de que un empleador contrate o no contrate a una persona atendiendo a la propensión que ésta tenga a contraer cierta enfermedad, y no a su capacidad para realizar el trabajo, es un acto constitutivo de discriminación. Además, la prueba puede indicar que un individuo podría tener cierta enfermedad, pero no cuándo ni cuán grave podría ser ésta¹¹⁸.

177. La discriminación en el trabajo basada en la predisposición genética ha sido demostrada e impugnada ante varias instancias judiciales de todo el mundo (recuadro 2.14).

178. Todo ello indujo a muchos países a adoptar medidas legales. Diversos Estados miembros de la Unión Europea promulgaron una legislación por la que se prohibía la discriminación basada en la genética (Dinamarca, Finlandia, Francia y Suecia). Otros prohibieron o restringieron el acopio de datos genéticos de los empleados sin su consentimiento explícito (Austria, Grecia, Italia, Luxemburgo y Países Bajos)¹¹⁹, reconociendo y garantizando así el derecho de las personas a la privacidad. En los Estados Unidos, el 17 de febrero de 2005, el Senado aprobó por unanimidad el proyecto de ley S.306, hoy Ley de 2005 sobre la no Discriminación con Base en Información Genética, por la que se prohíbe el uso abusivo de información genética por el seguro de enfermedad y para el empleo¹²⁰.

179. También las empresas toman medidas correctivas. IBM es la primera gran sociedad en revisar sus políticas para evitar la utilización de información genética en la toma de decisiones sobre personal¹²¹ y en la determinación del derecho de los empleados a la asistencia sanitaria o a los planes de prestaciones sociales¹²².

117. «Ethical Aspects of Genetic Testing in the Workplace». Opinión del Grupo Europeo de ética de las ciencias y de las nuevas tecnologías a la Comisión Europea (28 de julio de 2003), en la dirección: www.ec.europa.eu/european_group_ethics/docs/avis_en.pdf.

118. The National Workrights Institute: «Genetic Discrimination in the workplace/fact sheet», en la dirección: www.workrights.org/issue_genetic/gd_fact_sheet.html.

119. «Ethical Aspects of Genetic Testing in the Workplace», *op. cit.*, párrafo 18.

120. H. T. Greely, J. D.: «Banning Genetic Discrimination», en *New England Journal of Medicine*, núm. 353:9, 1.º de septiembre de 2005, en la dirección: www.content.nejm.org/cgi/content/full/353/9/865.

121. A. Barret: «IBM's smart stance of genetic testing», *Business Week*, 11 de octubre de 2005, en la dirección: www.businessweek.com/technology/content/oct2005/tc20051011_9733_-tc024.htm.

122. *USA today*: «IBM won't use genetic info for hiring, benefits», 10 de octubre de 2005, en la dirección: www.usatoday.com/money/industries/technology/2005-10-10-ibm-genetics_x.htm.

Recuadro 2.14**Tribunales ponen en duda que las pruebas genéticas sean un fundamento legítimo de decisiones referentes al personal****Alemania: Darmstadt, 2004**

En Alemania los profesores, al igual que todos los funcionarios públicos, deben someterse a un reconocimiento médico antes de obtener un puesto fijo. Una joven profesora fue examinada por un médico especializado en salud en el trabajo y éste consideró que gozaba de una salud excelente. Sin embargo, en respuesta a las preguntas sobre el historial médico de su familia indicó que su padre padecía la enfermedad de Huntington. Como la profesora se negó a someterse a pruebas genéticas, las autoridades docentes se negaron a darle un puesto fijo en la función pública alemana con motivo de su informe médico. La profesora impugnó la decisión ante la jurisdicción contencioso administrativa de Alemania¹.

Estados Unidos: Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo, 2001

La Comisión de Igualdad de Oportunidades en el Empleo de los Estados Unidos (EEOC) alegó que la sociedad ferroviaria Burlington Northern Santa Fe Railways (BNSF) sometía a sus empleados a pruebas subrepticias sobre un marcador genético vinculado al síndrome del túnel carpiano. El programa de pruebas genéticas salió a la luz cuando uno de los trabajadores a los que se había diagnosticado ese síndrome acudió, acompañado de su esposa, a la consulta del médico de la empresa para ser sometido a un examen obligatorio. Su esposa, que era enfermera, empezó a albergar sospechas cuando el médico extrajo siete ampollas de sangre de la muñeca del trabajador. Como la posibilidad de terminación de la relación de empleo era inminente, la EEOC actuó con rapidez y solicitó con carácter urgente una orden judicial a un tribunal federal alegando que las pruebas se habían obtenido ilegalmente en virtud de la Ley sobre los Ciudadanos Estadounidenses con Discapacidades (ADA), pues no guardaban relación con el trabajo que realizaba ese empleado ni correspondían a una necesidad de la empresa. Subordinar cualquier medida relacionada con el empleo a los resultados de dichas pruebas constituía un acto de discriminación ilegal por motivo de discapacidad. Dos meses después de incoarse la acción judicial, la EEOC y la BNSF llegaron a un acuerdo mediante el cual se satisfacían todas las pretensiones de la EEOC².

Hong Kong, China, 2000

Tres hombres recibieron una indemnización por daños y perjuicios impuesta por el Tribunal de Distrito de Hong Kong porque el Gobierno les había denegado un empleo por el mero hecho de que sus padres eran esquizofrénicos. A estos hombres se les denegó un puesto de trabajo o fueron despedidos sin que los motivos para ello estuvieran claros. Una investigación realizada por la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Hong Kong puso de manifiesto el vínculo que existía con el historial familiar y, por lo tanto, concluyó que se había producido discriminación por motivos de predisposición genética³.

¹ D. Schmitz y U. Wiesing: «Just a family medical history?» en *BMJ*, vol. 332, 4 de febrero de 2006, en la dirección: www.bmj.com. ² Véase Comisión de la Igualdad de Oportunidades en el Empleo de los Estados Unidos: «EEOC settles ADA suit against BNSF for genetic bias», Press Release, artículo de prensa de 18 de abril de 2001, en la dirección: www.eeoc.gov/press/4-18-01.html. ³ R. McKie: «China is thwarted by jobs ruling: Hong Kong judge's decision on gene data hailed as civil rights landmark», en *The Observer*, 1.º de octubre de 2000, Guardian Unlimited, en la dirección: www.guardian.co.uk.

180. También los sindicatos actúan a este respecto. En 2002 el Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU) señaló, en respuesta a la encuesta sobre la protección de la información genética de la Comisión Australiana de Reforma Legislativa y la Comisión Australiana de Ética de la Salud, que los empleadores no deberían estar autorizados a reunir información genética sobre ningún empleado¹²³. Aunque criticaron a los empleadores por recopilar indebidamente datos genéticos sobre los empleados, las comisiones declararon que estudiarían la

posibilidad de autorizar la utilización de pruebas genéticas siempre que ello fuera razonable y pertinente, y siempre que se equilibrasen los intereses de los empleadores, los trabajadores y la población en general.

181. Aunque sigue abierto el debate sobre si existen o no motivos o circunstancias objetivos para justificar la exclusión o el trato menos favorable de un individuo debido a sus genes, conviene señalar que toda diferencia de trato debe tener un fundamento objetivo y ser razonable, apropiado y proporcional.

123. Consejo Australiano de Sindicatos (ACTU): *ACTU response to the Australian Law Reform Commission and Australian Health Ethics Commission inquiry into protection of human genetic information*, Discussion Paper 66, diciembre de 2002, en la dirección: www.actu.asn.au/Images/Dynamic/oldsite/public/papers/genetic4/genetic4.doc.

La discriminación basada en el estilo de vida

182. El estilo de vida y, más concretamente, el hecho de que un individuo lleve una vida «saludable», se está convirtiendo en un factor determinante para obtener o mantener un empleo. En diversos países industrializados, el tener sobrepeso, ser fumador o sufrir hipertensión puede representar un inconveniente cada vez mayor en el trabajo. Casi toda elección relativa al estilo de vida, incluido el hecho de conducir coches rápidos, repercute de alguna manera en la salud. De lo que se trata sin embargo es de saber dónde ha de establecerse la línea divisoria entre la prerrogativa normativa del empleador y la libertad del trabajador de elegir cómo desea vivir.

183. Las prácticas de empleo desfavorables para los fumadores son relativamente fáciles de cuantificar porque algunas empresas las han instaurado oficialmente para prohibir que se fume. En los Estados Unidos, por ejemplo, muchas empresas no contratan a fumadores o penalizan a los antiguos fumadores, pidiéndoles que coticen más por el seguro de enfermedad¹²⁴. El interés que tienen las empresas en el estilo de vida de sus empleados está en parte relacionado con su deseo de evitar costes adicionales en el seguro de enfermedad por los hábitos poco saludables que puedan tener sus empleados, especialmente en países en donde los empleadores son en parte o totalmente responsables del seguro de enfermedad de sus empleados. Once estados de los Estados Unidos permiten establecer diferencias entre el precio del seguro de los fumadores y el de los no fumadores para determinar el precio de la cobertura¹²⁵. Por otra parte, en respuesta a las políticas empresariales contra los fumadores, unos 30 estados de ese país han adoptado leyes que prohíben la discriminación contra los fumadores con motivo de su estilo de vida, aunque estas

leyes proporcionan niveles de protección diferentes¹²⁶. Las políticas empresariales no suelen incluir disposiciones que penalicen expresamente a las personas que tienen sobrepeso o un nivel alto de colesterol, pero las pruebas demuestran que no es infrecuente que éstas sufran un trato desfavorable¹²⁷.

184. En los últimos años el trato desfavorable de los fumadores se ha extendido a otras regiones del mundo. El 1.º de diciembre de 2005 la Organización Mundial de la Salud (OMS) anunció que dejaría de contratar a los fumadores que no quisiesen dejar de fumar¹²⁸. La Comisión de Derechos Humanos y el Departamento de Trabajo de Nueva Zelandia declararon, en agosto de 2006, que la negativa a contratar a fumadores no era un acto ilícito, ya que ni la Ley Nacional sobre Derechos Humanos ni la Ley sobre Relaciones de Empleo contemplaban el hecho de fumar como un motivo ilegal de discriminación.

185. Todo ello ha dado lugar a un acalorado debate, incluso dentro de los grupos para el control del consumo de tabaco: algunos consideran que se trata de una medida demasiado radical que podría ser contraproducente para el programa de lucha contra el consumo de tabaco, mientras que otros creen que se trata de un nuevo paso adelante en la erradicación del consumo de tabaco¹²⁹. Sindicatos europeos como la Confederación Europea de Sindicatos (CES) y el CGIL, de Italia, han expresado preocupación por el hecho de que tolerar la discriminación contra los fumadores pudiera dar pie a otros tipos de discriminación¹³⁰.

186. Frenar el consumo de tabaco o reducir los niveles de colesterol u obesidad son prácticas de salud pública deseables y legítimas. Algunas iniciativas en el lugar de trabajo, como los programas de salud y seguridad en el trabajo¹³¹ y los programas para dejar de fumar¹³², elaboradas en consulta con los trabajadores

124. U. Furi-Perry: «Butting In: Employers penalize smokers and overweight workers», 8 de noviembre de 2004, en la dirección: www.lawcrossing.com/article/index.php?id=416.

125. Aon Consulting: «No-smoking policies must contend with State Laws protecting smokers», en *Forum*, octubre de 2005, en la dirección: www.aon.com/about/publications/pdf/issues_05_no_smoking_-policies.pdf.

126. R. Dotinga: «Can boss insist on healthy habits?», *Christian Science Monitor*, 11 de enero de 2006, en la dirección: www.csmonitor.com/2006/0111/p15s01-ussc.html.

127. Véase American Civil Liberties Union: «Lifestyle discrimination in the workplace: Your right to privacy under attack», 31 de diciembre de 1998, en la dirección: www.aclu.org/workplacerrights/gen/13384res19981231.html.

128. OMS: «WHO policy on non-recruitment of smokers», en la dirección: www.who.int/employment/recruitment/en/, y «Frequently Asked Questions», noviembre de 2005, en la dirección: www.who.int/employment/FAQs_smoking_English.pdf.

129. K. Slama: «Schisms in the tobacco control movement», *International Journal of Tuberculosis and Lung Disease*, vol. 10, núms. 4 y 5, abril y mayo de 2006. Véase asimismo *Le Temps*: «L'OMS est déterminée à ne plus recruter de fumeurs: Pour l'exemple», 1.º de diciembre de 2005.

130. EUbusiness.com: «EU Commission's anti-smoking stand sparks cloud of complaints», 7 de agosto de 2006, en la dirección: www.eubusiness.com; véase también P. Pearson: «Smokers, the new deviants», 20 de agosto de 2006, en www.smokersclubinc.com.

131. En relación con la legislación, véase Programa de Seguridad y Salud en el Trabajo y Medio Ambiente SafeWork, en la dirección: www.ilo.org/public/english/protection/safework/tobacco/index.htm; C. Håkansta: *Workplace smoking – Working paper: A review of National and Local practical and regulatory Measures*, OIT/SafeWork (Ginebra, 2004).

132. En los Estados Unidos una encuesta de Deloitte & Touche concluyó que más del 50 por ciento de los empleadores ofrecen programas para dejar de fumar, mientras que el Grupo Empresarial Nacional sobre la Salud comunicó que sólo el 24 por ciento de los empleadores cubren los costos médicos del tratamiento para dejar de fumar. De las 365 grandes empresas estudiadas en 2005, el 56 por ciento ofrecen programas para dejar de fumar. Véase M. Hill: «Employer initiatives to stop smoking», en *Journal of Employee Assistance*, vol. 36, núm. 2, segundo trimestre, 2006.

y que proporcionan la asistencia apropiada a los fumadores respetando los derechos de los no fumadores pueden contribuir eficazmente a lograr este objetivo.

187. Un aspecto clave del principio de no discriminación y de igualdad en el trabajo reside en que las decisiones sobre el empleo deben basarse en la capacidad de la persona considerada para realizar un trabajo. Si se demuestra que la obesidad o el hecho de fumar, incluso fuera de las horas y del lugar de trabajo, afectan al cumplimiento de las tareas correspondientes a un empleo, el no contratar a una persona con sobrepeso

o a un fumador está justificado. Del mismo modo, la obesidad y el hecho de fumar pueden ser un motivo válido de despido si producen efectos negativos en los colegas de trabajo u otras personas con las cuales la persona con sobrepeso o el fumador puedan relacionarse durante el trabajo diario. De no ser así, el denegar un puesto de trabajo o despedir a una persona cualificada, simplemente por su obesidad o porque fuma fuera del trabajo, se considerará como un acto de discriminación y constituirá una intromisión indebida en la vida privada.





PARTE III

Instituciones y políticas: tendencias, impacto y desafíos

188. La igualdad en el lugar de trabajo es responsabilidad primordial del Estado, si bien la negociación colectiva y los actores e instituciones no estatales, como las organizaciones de empleadores y de trabajadores, tienen un papel igualmente decisivo que desempeñar. Con la reestructuración económica y la competitividad que se registran en el plano global, los problemas de la desigualdad en el lugar de trabajo deben afrontarse tanto en el plano nacional como en el internacional, pues los lugares de trabajo resultan cada vez más afectados por la evolución de los mercados globales¹. Si bien el Estado, las políticas y los actores nacionales siguen desempeñando un papel de suma importancia en la igualdad en el lugar de trabajo, es necesario actuar también en los planos internacional y global.

189. En esta parte se examinan el alcance y el impacto de las tendencias legales, institucionales y programáticas recientemente registradas a escalas nacional e internacional, a fin de determinar qué prácticas recomendadas han contribuido a la introducción de cambios positivos.

190. El capítulo 1 se centra primero en la actuación del Estado en el plano nacional, principalmente en los países industrializados y con ingresos medios. El número y el alcance de las iniciativas destinadas a promover la igualdad son en efecto mayores en esos países que en los países con bajos ingresos, al igual que los datos disponibles al respecto. En este capítulo también se examinan las iniciativas pertinentes llevadas a cabo en los planos regional e internacional.

191. Acto seguido se exploran el potencial y los retos que para el logro de la igualdad en el lugar de trabajo suponen la evolución reciente de las políticas internacionales crediticias y de inversión, así como las políticas comerciales y los procesos más amplios de integración económica.

192. En el capítulo 2 se pasa revista a las novedades más recientes relativas a la no discriminación y a la igualdad en el marco de los procedimientos de negociación colectiva, así como a las iniciativas promovidas por los interlocutores sociales en este ámbito. Se concluye examinando cómo la responsabilidad social de la empresa (RSE) puede contribuir al logro de los objetivos de la igualdad.

1. OIT: *Cambios en el mundo del trabajo*, Memoria del Director General, Informe I (C) Conferencia Internacional del Trabajo, 95.ª reunión, Ginebra, 2006.

1. Tendencias observadas en las respuestas institucionales y programáticas desde 2003

Discriminación y reformas legislativas: tendencias generales

193. En el mundo entero se registra una tendencia creciente a integrar en la legislación laboral los cuatro grupos de principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre los cuales figuran los relativos a la eliminación de la discriminación y a la igualdad. En los cinco últimos años esta tendencia se ha hecho claramente patente en muchos países que han reformado la legislación laboral, entre ellos algunos que accedieron recientemente a la independencia, como Timor-Leste.

194. También en el plano global se tiende claramente a reconocer la necesidad de adoptar disposiciones legales específicas sobre las cuestiones de no discriminación e igualdad en el lugar de trabajo. Esta aceptación general puede considerarse como uno de los mayores logros de la Cuarta Conferencia Mundial de las Naciones Unidas sobre la Mujer, celebrada en Beijing, en 1995.

195. Especialmente en el mundo industrializado, se multiplican y refunden cada vez más disposiciones sobre la no discriminación y la igualdad en forma de textos que abarcan diversos motivos de discriminación (Australia, Reino Unido, directivas de la Unión Europea). Este enfoque, que también progresa en el sistema de las Naciones Unidas, especialmente en el ámbito de los derechos humanos, radica en el reconocimiento de que ciertos individuos pueden ser discriminados con base en más de un motivo. Con él se pretende, de hecho, brindar un apoyo más coherente a las víctimas, con independencia del motivo de la discriminación, y se sigue la tendencia a crear organismos especializados y competentes en varios campos de discriminación (véase la sección siguiente).

196. Sin embargo en determinadas circunstancias puede ser más fácil e incluso preferible adoptar una legislación específica, centrada en una cuestión concreta, que modificar una ley existente. También una ley específica puede reflejar el firme compromiso político de tratar cuestiones de capital importancia, como sucede las más de las veces en muchos países africanos que se han dotado de una legislación relativa

a la discriminación basada en el VIH/SIDA². Cabe asimismo esperar que en los próximos años aumente el número de leyes específicas que prohíban la discriminación por motivos de discapacidad, a raíz de la adopción, en diciembre de 2006, de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad. Los derechos en el empleo y el lugar de trabajo ocupan un lugar destacado en este nuevo instrumento, en el que se reconoce la importancia de lograr oportunidades de trabajo decente para las personas discapacitadas no en cuanto elemento de la política de bienestar social, sino como una cuestión de derechos humanos y de inclusión social.

197. Otra novedad interesante ha sido la mayor insistencia en las sanciones. La discriminación se sanciona hoy como delito o como infracción civil o administrativa en función del motivo y del país de que se trate. Abordar la discriminación con una perspectiva diversificada obedece al deseo de garantizar a diario una protección más efectiva y expedita a las víctimas.

198. Otra manera de fomentar la protección frente a la discriminación consiste en prohibir la discriminación indirecta y en invertir la carga de la prueba, haciéndola recaer en la persona o la empresa acusada, una vez que se ha determinado la existencia *prima facie* de un caso de discriminación. Por impulso de las Directivas de la Unión Europea antes mencionadas (véanse la introducción y el capítulo 2 de la parte II)³, la legislación nacional de los Estados miembros de la Unión Europea ha ampliado los motivos respecto de los cuales la carga de la prueba debe corresponder a los empleadores, y prohíbe la discriminación tanto directa como indirecta, amén del acoso o la orden de discriminar, por considerarse que ambos constituyen también actos de discriminación. Las Directivas de la Unión Europea preceptúan asimismo la protección contra la victimización como condición *sine qua non*, de suerte que las personas puedan reivindicar el respeto de sus derechos, y autorizan la adopción de medidas de acción positiva con el fin de asegurar en la práctica la plena igualdad a los colectivos protegidos. Empero, las actitudes respecto de la acción positiva difieren considerablemente entre los Estados

2. J. Hodges: *Guidelines on addressing HIV/AIDS in the workplace through employment and labour law*, Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/DIALOGUE), documento núm. 3 (Ginebra, OIT, 2004).

3. Directiva del Consejo 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas, independientemente de su origen racial o étnico, y Directiva del Consejo 2000/78/CE, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación.

miembros. Mientras en los Países Bajos sólo está permitida cuando existen pruebas de discriminación estructural por motivo de sexo, raza o discapacidad, en Eslovaquia el Tribunal Constitucional la ha declarado inconstitucional⁴.

199. Otra tendencia notable, que se menciona en la parte II del presente informe, es la incorporación a una serie de textos legales de disposiciones por las que se prohíbe la discriminación en el lugar de trabajo por motivos como la edad, la orientación sexual o factores genéticos. Esta tendencia es más corriente en los países industrializados, donde la protección dispensada es desigual porque no siempre abarca todos los aspectos del empleo.

200. En lo que respecta a la discriminación por motivo de sexo, en las regiones se han observado progresos considerables en el ámbito de protección dispensado por la legislación. Especial interés revisten las leyes dedicadas concretamente a sectores marcados por la discriminación contra las mujeres. En Austria, por ejemplo, se prevé la igualdad de trato para las mujeres en los sectores de la silvicultura y la agricultura. En Chipre se han adoptado leyes por las que se fomenta la suscripción de contratos de larga duración para las mujeres y la protección de los derechos de las personas con contratos de corta duración en los sectores donde suele haber especial concentración de mujeres. En el Perú se ha suprimido la prohibición de que las mujeres se enrolen en las fuerzas armadas y en la policía, y en la República Unida de Tanzania y Burkina Faso se han elaborado disposiciones para impedir la exclusión de las mujeres del gobierno.

201. Otra evolución positiva ha sido la atención y la sensibilización crecientes al acoso sexual, que también es una forma de discriminación por motivo de sexo⁵. Si bien ciertos países han promulgado leyes para atajar exclusivamente este problema (Belice, Costa Rica, Filipinas, Israel y Uganda), otros prevén medios legales, como recursos a las jurisdicciones penal, civil o laboral. Así, por ejemplo, en Chile, una serie de enmiendas al Código del Trabajo define y sanciona el acoso sexual, por vulnerar la dignidad humana, y exige que los empleadores incluyan disposiciones al respecto en los reglamentos de empresa. Ello garantiza que la dirección, los delegados del personal y los comités bipartitos procedan a un seguimiento periódico de las situaciones que puedan dar pie a esta práctica⁶. En el

Japón, la Ley revisada sobre Igualdad de Oportunidades en Materia de Empleo dispone que, a partir del 1.º de abril de 2007, tanto las mujeres como los hombres estarán protegidos frente al acoso sexual y exige que, con ese fin, los empleadores adopten medidas en el lugar de trabajo. Las empresas que contravengan esas disposiciones serán denunciadas públicamente, lo cual empañará su imagen.

202. En lo referente a la igualdad de remuneración, en 2005 y 2006 España, Finlandia y Francia adoptaron leyes proactivas en cuya virtud los empleadores no sólo deben abstenerse de toda práctica discriminatoria en materia de remuneración por motivo de sexo, sino que además deben adoptar medidas para promover la igualdad de oportunidades en materia de remuneración, por ejemplo mediante controles de la igualdad de remuneración y determinados métodos de evaluación del trabajo, y eliminar toda diferencia de remuneración debida a la discriminación. La experiencia ha demostrado que las leyes proactivas han resultado especialmente eficaces para determinar y tratar los problemas de discriminación por motivo de sexo en materia de remuneración, en particular porque contribuyen a vencer la renuencia de los empleadores a divulgar la información relativa a los salarios.

203. Pese a estas novedades alentadoras, subsisten dificultades. Por ejemplo, algunos países no prohíben todavía en todos los ámbitos del empleo la discriminación por motivo de sexo (República de Corea, Sudán y Viet Nam); otros en cambio aplican medidas de protección que podrían tener efectos discriminatorios (Indonesia, Mongolia y Yemen), mientras otros prevén la igualdad de remuneración sólo respecto del salario básico o corriente, o sólo respecto de ciertas prestaciones (Eslovaquia, Kirguistán, Pakistán y Tailandia), o mantienen diferencias basadas en el sexo en el pago de prestaciones adicionales, como las prestaciones familiares (Senegal y Trinidad y Tabago).

204. Las reformas de la legislación laboral pueden tener por efecto mermar la protección de colectivos ya de por sí vulnerables a la discriminación, como bien lo ilustra la experiencia registrada en países que adoptaron leyes que prevén costos menores por el despido de colectivos como los trabajadores jóvenes, a fin de reducir su desempleo, cosa que no logran (véase la sección relativa a la discriminación por motivos de edad, en el capítulo 2 de la parte II). En cambio, en Chile

4. Informe de la Comisión de las Comunidades Europeas: Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. *Aplicación de la Directiva 2000/43/CE, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico* (Bruselas, 30 de octubre de 2006), COM (2006) 643 final, pág. 8.
5. En su observación general sobre el Convenio núm. 111 (2003), la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones (CEACR) define el acoso sexual como un comportamiento de naturaleza sexual u otro comportamiento basado en el sexo, no deseado y ofensivo para el destinatario.
6. Ley núm. 20.005, de 8 de marzo, por la que se tipifica y pena el acoso sexual.

se adoptó en 2006 una Ley sobre la Subcontratación, que vino a modificar el Código del Trabajo a fin de otorgar a los trabajadores subcontratados la igualdad de trato con los trabajadores fijos, incluso en relación con la protección de la maternidad⁷.

Aumenta el número de instituciones que se ocupan de la discriminación y la igualdad

205. En lo referente a las cuestiones de discriminación y de igualdad, el panorama institucional se ha caracterizado por la creación y la reestructuración de organismos nacionales especializados, que pueden estar dotados de competencias múltiples: desde la asistencia a personas para entablar una acción judicial hasta la recomendación de reformas legislativas, el asesoramiento de los interlocutores sociales sobre la forma de lograr el cumplimiento efectivo del principio de igualdad, o bien la concepción y supervisión de la aplicación de planes de acción nacionales. Estas instituciones pueden no ser estatales o haberse establecido en el seno o en el marco de organismos estatales existentes que actúan en diferentes planos de gobierno. Reflejan el paso de una concepción limitada de la discriminación a otra más amplia, basada en la igualdad de trato y de oportunidades en el trabajo, con hincapié en la obtención de resultados y en una acción proactiva.

206. Desde el año 2000, por impulso de la Directiva relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico, en cuya virtud los Estados miembros de la Unión Europea deben establecer un organismo nacional dedicado a la promoción de la igualdad de trato sin discriminación por motivo de origen racial o étnico⁸, 19 de los 25 países de la Unión Europea han ampliado el mandato de sus instituciones de suerte que también sean competentes en materia de discriminación por origen racial o étnico (por ejemplo, Austria, Lituania y Países Bajos), han creado entidades encargadas de tratar todos los tipos de discriminación prohibidos por la legislación nacional y las directivas de la Unión Europea (por ejemplo, Francia y Hungría), o

bien se han centrado exclusivamente en la discriminación racial o étnica (por ejemplo, Italia y España).

207. En Europa son más las instituciones encargadas de tratar las diversas formas de discriminación, amén de aquellas basadas en motivos de sexo o de pertenencia étnica o racial, que las que luchan contra un solo motivo de discriminación. Ello evidencia el compromiso de eliminar la discriminación superando las exigencias de la normativa de la Unión Europea y el reconocimiento de que todas las víctimas de discriminación tienen el mismo derecho de protección⁹. Ahora bien, la creación de estas instituciones motivó un animado debate acerca de sus ventajas e inconvenientes frente a aquellas otras que se ocupan tan sólo de un motivo de discriminación (cuadro 3.1).

208. Los 25 Estados miembros de la Unión Europea tienen experiencias muy diferentes respecto de la manera de abordar la discriminación racial o étnica y, según se observó anteriormente, aplican criterios distintos a la hora de poner en práctica el principio de la igualdad racial o étnica. Así pues, la armonización de conceptos y estrategias para hacer progresar la igualdad racial y étnica es hoy un objetivo importante en la Europa ampliada. La Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI), órgano independiente encargado de velar por la aplicación de los derechos humanos y constituido por la primera Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados Miembros del Consejo de Europa en 1993, celebrada en Viena, procura acercarse a este objetivo actuando como tribuna de intercambio de prácticas idóneas sobre cuestiones esenciales como la recopilación de datos étnicos, la aplicación efectiva de la legislación nacional contra la discriminación racial, la mediación y otras formas de solución de conflictos¹⁰.

209. En América Latina, al término de una dilatada historia de negación¹¹, y gracias a la movilización de la sociedad civil y al respaldo de los gobiernos, las desigualdades raciales y étnicas destacan hoy en los programas del sector público de varios países como el Brasil (recuadro 3.1). En marzo de 2003, por primera vez en la historia de ese país, el Gobierno creó la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de Igualdad Racial (SEPPIR), que tiene rango ministerial.

7. Ley núm. 20.123, de 16 de octubre de 2006, aplicable al trabajo en régimen de subcontratación, al funcionamiento de las empresas de servicios transitorios y al contrato de trabajo de servicios transitorios.

8. Directiva del Consejo 2000/43/CE, *op. cit.*, artículo 13.

9. J. Niessen y J. Cormack: «Organismi specializzati istituiti a livello nazionale inseguito all'adozione delle direttive antidiscriminatorie comunitarie», en S. Fabene y M. G. Toniolo (directores de la publicación): *La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: l'attuazione della direttiva 2000/78/CE e la nuova disciplina per la protezione dei diritti delle persone omosessuali sul posto di lavoro* (Roma, Ediesse, 2005), pág. 280.

10. Comisión Europea contra el Racismo y la Intolerancia (ECRI): *Examples of good practices: specialized bodies to combat racism, xenophobia, anti-semitism and intolerance at national level* (Estrasburgo, Consejo de Europa, enero de 2006).

11. A. E. Dulitzky: «A Region in Denial: Racial Discrimination and Racism in Latin America», en A. Dzidzienyo y Suzanne Oboler (directores de la publicación): *Neither enemies nor friends: Latinos, Blacks, Afro-Latinos* (Houndmills, Palgrave Macmillan, 2005).

Cuadro 3.1. Ventajas e inconvenientes de las instituciones encargadas de la igualdad competentes en más de un motivo de discriminación

Ventajas	Inconvenientes y desafíos
● Trato de la discriminación por múltiples motivos, pues ciertas personas pueden verse confrontadas a más de un tipo de discriminación ● Transferencia de conocimientos desde ámbitos donde la legislación y las políticas están más desarrolladas, como la discriminación por motivo de sexo y raza, hacia «nuevos motivos», como la orientación sexual ● Mayor coherencia en el respaldo de las víctimas de discriminación, con independencia del motivo ● Mayor coherencia y eficacia en la orientación y el apoyo brindados a los empleadores, los sindicatos y quienes elaboran políticas ● Aprovechamiento más rentable de los recursos, por ejemplo en lo referente al personal auxiliar o los costos de oficina	● Posible pérdida de concentración en un motivo específico, cualquiera sea, y dificultad de conciliar una preocupación general acerca de la no discriminación y la igualdad con la necesidad de tratar los aspectos específicos de cada motivo de discriminación ● Posible existencia de grados diferentes de protección, según los motivos de discriminación considerados ● Posibles dificultades para trabajar con mayor número de comunidades y colectivos discriminados ● Posibles limitaciones financieras y de dotación de personal, especialmente en caso de fusión de organismos existentes

Fuente: F. Palmer: *Specialised National Institutions to combat discrimination in Europe*, documento elaborado para el presente Informe global; J. Niessen y J. Cormack: «Organismi specializzati istituiti a livello nazionale inseguito all'adozione delle direttive antidiscriminatorie comunitarie», en S. Fabene y M. G. Toniolo (directores de la publicación): *La discriminazione fondata sull'orientamento sessuale: l'attuazione della direttiva 2000/78/CE e la nuova disciplina per la protezione dei diritti delle persone omosessuali sul posto di lavoro* (Roma, Ediesse, 2005), pág. 280.

210. En los países en desarrollo parecen ser más las instituciones que combaten un solo motivo de discriminación que las que se ocupan de varios. Existen, sin embargo, unas cuantas excepciones interesantes, como la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Hong Kong, China, y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación (CONAPRED), de México (recuadro 3.2).

211. Creada en 1996, la Comisión de Igualdad de Oportunidades de Hong Kong, China, combate la discriminación por motivos de sexo, estado civil, embarazo, discapacidad y situación familiar. Tiene facultades de investigación y conciliación; elabora repertorios de recomendaciones prácticas y directrices en materia de igualdad de oportunidades; lleva a cabo investigaciones sobre discriminación, y crea

Recuadro 3.1 Seguimiento, en América Latina, de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia, celebrada en 2001 en Durban

En julio de 2006 se celebró en Brasilia una conferencia regional para las Américas. Estuvo organizada por el Brasil y Chile, y versó sobre los progresos logrados y los problemas subsistentes respecto a la aplicación efectiva de la Declaración y el Programa de Acción de Durban contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. En el documento final de esa conferencia se dispuso:

- el reconocimiento del papel positivo que desempeñan las instituciones nacionales para combatir el racismo;
- la necesidad de elaborar mecanismos nacionales de vigilancia e indicadores para medir la incidencia de las políticas y los programas nacionales;
- la elaboración de programas de formación sobre derechos humanos, concretamente en el ámbito de la administración de la justicia;
- la necesidad de políticas de acción positiva, y
- un llamamiento a los gobiernos para que reúnan datos fiables y desglosados sobre raza, sexo, distribución geográfica e indicadores socioeconómicos.

Fuente: Naciones Unidas. Asamblea General: *Actividades mundiales para la eliminación total del racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia y la aplicación general y el seguimiento de la Declaración y el Programa de Acción de Durban*. Informe del Secretario General, documento A/61/337, 12 de septiembre de 2006, párrafos 57 y 59.

Recuadro 3.2 México: Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación

El CONAPRED fue creado en 2003 por la Ley Federal para Prevenir y Eliminar la Discriminación. Por ella se prohíbe toda discriminación basada en el origen étnico o nacional, el sexo, la edad, la discapacidad, la condición social o económica, las condiciones de salud, el embarazo, la lengua, la religión, las opiniones, la orientación sexual y el estado civil. El CONAPRED actúa con arreglo a diversas estrategias destinadas a acabar con la discriminación en México. Elabora proyectos y programas para luchar contra la discriminación en el empleo, así como en otras esferas; propone reformas legales pertinentes; lanza campañas de sensibilización; efectúa estudios para documentar la incidencia y las manifestaciones de las diferentes formas de discriminación; investiga sobre toda práctica presuntamente discriminatoria por parte de particulares o de las autoridades federales, y aplica las medidas administrativas previstas por la ley federal correspondiente, además de verificar la adopción de medidas preventivas y correctivas por parte de entidades privadas y públicas. El CONAPRED ha emprendido un programa especial para las personas con discapacidad y otro para aquellas cuya orientación sexual difiere de la heterosexualidad. Actualmente el CONAPRED elabora una serie de indicadores para medir la extensión de la discriminación y la influencia de las políticas públicas destinadas a tenerla en cuenta junto con las preocupaciones en materia de igualdad. En mayo de 2006, bajo los auspicios del CONAPRED, se inició la primera política nacional pública creada para combatir la discriminación.

Fuentes: A. Becerra Gelover: *El CONAPRED y la lucha contra la discriminación*, documento elaborado para el presente Informe global, mayo de 2006; sitio web de CONAPRED, en la dirección: www.conapred.org.mx.

asociaciones con empresas y organizaciones, tanto gubernamentales como no gubernamentales. Una de las mayores hazañas de esta comisión ha sido la reforma del sistema de asignación de plazas en la escuela secundaria, que durante un cuarto de siglo rebajaba sistemáticamente la puntuación de las mejores alumnas y aumentaba la de los mejores alumnos, de forma que producía cupos de género que limitaban de forma arbitraria el acceso de las niñas a los mejores establecimientos escolares¹².

El objetivo de lograr legislaciones eficaces

Los tribunales del trabajo

212. La existencia de instituciones especializadas en los ámbitos de los derechos humanos y de la igualdad de trato no impide a los tribunales y la administración del trabajo seguir compartiendo a menudo la responsabilidad de supervisar y velar por el cumplimiento efectivo de la legislación contra la discriminación. Los tribunales conocen de los casos individuales y fallan al respecto, determinan si se ha incurrido o no en una práctica discriminatoria y dictaminan las consecuencias jurídicas mediante una resolución vinculante para las partes en el contencioso. Los procedimientos

judiciales permiten que se restablezca la justicia para las víctimas mediante la obtención de las reparaciones previstas en la ley, como el cese de la discriminación y la indemnización de daños y perjuicios por los daños sufridos. Cuando los cargos son infundados, los tribunales absuelven a la parte demandada. La jurisprudencia dimanante de las más altas instancias en materia de igualdad de trato ha contribuido a reforzar y a seguir desarrollando la legislación¹³.

213. En muchos países, las víctimas de discriminación en el empleo siguen sin gozar plenamente de la posibilidad de obtener reparación por la vía judicial, como lo demuestra el escaso número de acciones incoadas ante los tribunales ordinarios y los tribunales del trabajo. Las víctimas de discriminación, que suelen pertenecer a colectivos desfavorecidos en los planos social y económico, no siempre están convencidas de que una acción judicial logre reparar la injusticia que han sufrido y renuncian a veces a entablar una acción judicial por temor a sufrir represalias o por considerar que tienen pocas probabilidades de ganar la causa. En algunos casos, la incompatibilidad entre el sistema de derecho positivo y el de derecho consuetudinario, especialmente cuando el primero carece de legitimidad y de impacto político mientras el segundo es el más utilizado para reglamentar y resolver los conflictos, puede reforzar la discriminación contra los

12. Equal Opportunities Commission: *Annual report 2002/2003* (Hong Kong, China), pág. 4.

13. Por ejemplo, después de que el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas decidiese que las normas relativas a la carga de la prueba debían adaptarse cuando se diera un caso de discriminación *prima facie*, la Unión Europea previó el traslado de la carga de la prueba al demandado. Directiva del Consejo 97/80/CE, de 15 de diciembre de 1997, relativa a la carga de la prueba en los casos de discriminación por razón de sexo, *Diario Oficial de las Comunidades Europeas*, L 014, 20 de enero de 1998, págs. 6 a 8.

Recuadro 3.3 **Hungría: la Red antidiscriminatoria de atención al cliente del pueblo romaní de Hungría**

La Red es una iniciativa conjunta de los Ministerios de Justicia, Asuntos del Pueblo Romaní e Igualdad de Oportunidades, de la Oficina Nacional de Minorías Étnicas y del Gobierno Nacional Autónomo del Pueblo Romaní. Tiene por vocación prestar asistencia jurídica gratuita al pueblo romaní. En 2005 contaba con 30 abogados. Entre el 1.º de mayo de 2003 y el 31 de mayo de 2005 trató 256 casos de discriminación en el empleo, con el principal objetivo de eliminar la medida o la situación discriminatoria de que se tratase y de obtener la readmisión de la persona discriminada en su puesto de trabajo. Se presentaron demandas administrativas y judiciales ante los órganos competentes únicamente como último recurso, en aquellos casos en que no se había podido resolver la situación de otro modo. Los abogados de la Red redactan informes mensuales sobre sus actividades, y la estructura rectora los analiza posteriormente.

Fuente: Memoria presentada en 2005 por el Gobierno de Hungría, en virtud del artículo 22 de la Constitución de la OIT, acerca del Convenio núm. 100.

colectivos marginados. Al propio tiempo, el derecho consuetudinario puede legitimar y acentuar ciertas desigualdades, especialmente aquellas derivadas de la discriminación por razones de género, la denegación del derecho de las mujeres a la propiedad de la tierra y de otros bienes, o las que consolidan las estructuras de poder basadas en la pertenencia étnica. Algunos países adoptan medidas acertadas en este sentido, entre ellos Sudáfrica, que en su afán por integrar el derecho consuetudinario en las reformas constitucionales trata de subsanar las incoherencias que puedan existir entre los derechos fundamentales consagrados en el derecho positivo y los derechos consuetudinarios¹⁴.

214. La ausencia de una asistencia jurídica accesible y de reglas procesales apropiadas limita el acceso a la justicia de los miembros de los colectivos que son víctimas de discriminación. «Mis derechos», que es un programa de televisión que parodia juicios para ilustrar contenciosos de la vida real en los tribunales de Armenia, ha permitido a la población de este país comprender mejor sus derechos y los procedimientos de reparación, al tiempo que ha reducido la desconfianza generalizada que inspiraban los tribunales¹⁵. Otra experiencia innovadora es la Red antidiscriminatoria de atención al cliente del pueblo romaní de Hungría (recuadro 3.3).

215. En varios lugares los tribunales pueden invocar las normas internacionales del trabajo como

fuente de derecho¹⁶. Las actividades de formación de la OIT para jueces, juristas y profesionales del derecho sobre estas normas han sido bien acogidas y han arrojado resultados positivos, pues quienes participaron en ellas comienzan ahora a aplicar en su trabajo los conocimientos adquiridos (véase el capítulo 1 de la parte IV)¹⁷.

La inspección del trabajo: un potencial insuficientemente aprovechado

216. Con la incorporación de disposiciones contra la discriminación a la legislación laboral, la inspección del trabajo es hoy competente para tratar también las cuestiones relativas a la discriminación. Donde existen leyes exhaustivas contra la discriminación, los servicios de inspección del trabajo se encargan a veces de supervisar aquellas disposiciones legales que se aplican al trabajo y al empleo¹⁸. A diferencia de los tribunales, los servicios de inspección del trabajo pueden verificar si se cumple la ley sin esperar a que una presunta víctima de discriminación tome la iniciativa en este sentido. Los inspectores del trabajo están facultados para inspeccionar los lugares de trabajo por iniciativa propia, y para recabar y examinar información a la que las víctimas no tienen acceso y que puede delatar casos de discriminación. Además, aun cuando

14. Banco Mundial: *Informe sobre el desarrollo mundial 2006: Equidad y desarrollo* (Washington, D.C., 2005), recuadro 8.3, pág. 123.

15. *Ibid.*, recuadro 8.1, pág. 121.

16. G. Thomas, M. Oelz y X. Beaudonnet: «The use of international labour in domestic courts: Theory, recent jurisprudence and practical implications», en J. C. Javillier y B. Gernigon (directores de la publicación): *Les normes internationales du travail: un patrimoine pour l'avenir. Mélanges en l'honneur de Nicolas Valticos* (Ginebra, OIT, 2004, págs. 249 a 285).

17. A. A. Sanches: *Evaluation d'impact des cours sur les Normes Internationales du Travail pour juges, juristes et professeurs de droit (1999-2003)* (Turín, Centro Internacional de Formación de la OIT, 2005).

18. Por ejemplo, en virtud de la Ley Antidiscriminatoria de Finlandia (núm. 21/2004), en su tenor enmendado por la ley núm. 50/2006, las autoridades en seguridad y salud en el trabajo son las que deben supervisar el cumplimiento de la ley respecto de las relaciones de empleo y servicios regidos por la ley pública.

Recuadro 3.4**Brasil: enseñanzas extraídas en los núcleos de promoción de la igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación en el empleo y la ocupación**

En 1995, el Ministerio de Trabajo creó, con la asistencia técnica de la OIT, el programa titulado «Brasil, Género y Raza – Unidos a favor de la igualdad de oportunidades», y abrió unidades de prevención de la discriminación en el empleo y la ocupación, conocidas como «núcleos», en los Departamentos Regionales del Ministerio. Esas unidades reciben y examinan las quejas por discriminación, prestan servicios de mediación y realizan actividades de sensibilización. En 2005 se evaluó, con el apoyo de la OIT, una muestra de cinco núcleos. El examen reveló algunos resultados positivos, pero también arrojó luz sobre ciertos fallos. Concluyó que se había prestado escasa atención a la discriminación racial frente a la discriminación basada en la discapacidad (en parte a causa de los cupos impuestos por ley a los empleadores). Se había dado prioridad a la discriminación en el empleo asalariado de la economía formal, cuando una franja importante de la población de raza negra trabajaba en el sector informal o por cuenta propia. No todos los núcleos aplicaban el mismo método ni se regían por los mismos objetivos e indicadores de impacto. Por consiguiente, también había diferencias en el peso concedido a la inspección del trabajo frente a las actividades de educación y de sensibilización, y respecto de la cooperación con las empresas mediante la instauración de un diálogo constructivo, aunque los servicios de inspección del trabajo estaban siempre muy presentes. En algunos casos se trabaron sin embargo contactos con universidades y ONG. En el núcleo «Pro-Dignidade» (Natal), representantes de ONG participaron en una mediación relativa a una queja de discriminación por motivo de VIH. En el informe de evaluación se destacó la necesidad de normalizar las prioridades y las modalidades de operación de los núcleos, y de articular un conjunto de criterios comunes a fin de evaluar sus resultados. También se instó a los núcleos a que estableciesen sinergias con otros programas del Ministerio de Trabajo (como los de «Economía solidaria»), y con otros asociados del sector público (por ejemplo, la Secretaría de Políticas para las Mujeres, la Fiscalía y la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (SEPIR) y las instituciones de derechos humanos). Resultaba necesario mejorar las actividades de seguimiento y evaluación, así como su coordinación en el plano nacional. Sobre esta base la OIT, en cooperación con el Ministerio de Trabajo, llevó a cabo actividades de desarrollo de capacidad para el personal de los núcleos con el fin de afrontar algunas de estas trabas. La OIT participó también en debates sobre la reorganización del Ministerio, los cuales culminaron con la creación, en 2006, de una Unidad especial de asesoramiento en materia de discriminación e igualdad sujeta a la autoridad directa del Secretario Ejecutivo del Ministerio de Trabajo, lo cual dio mayor realce a estas cuestiones en la estructura organizativa del Ministerio.

Fuente: P. Cappellin, J. C. Alexim y L. Lettieri: *A experiência dos núcleos de Promoção de Igualdade de Oportunidades e o Combate à Discriminação no Emprego e na Ocupação* (Brasília, OIT, 2005), en la dirección: www.oitbrasil.org.br.

Recuadro 3.5**Inspecciones sobre la igualdad en la República Checa**

El Ministerio de Trabajo de la República Checa ha publicado para los inspectores del trabajo una instrucción metodológica sobre igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, que entró en vigor el 1.º de enero de 2003 y recoge las disposiciones jurídicas pertinentes, amén de facilitar pautas de orientación concretas sobre la forma de realizar inspecciones en materia de igualdad de género. La serie de preguntas que deben formularse durante las inspecciones se refiere a la contratación, la formación y el ascenso, las condiciones de trabajo, el acoso sexual, la lactancia, la maternidad y la licencia parental. En un documento complementario se suministran pautas de orientación sobre la manera de evaluar los puestos de trabajo con miras a determinar si, de hecho, se aplica el criterio de la misma remuneración por un trabajo de igual valor. En virtud de la nueva Ley de Inspección del Trabajo de 2005, la violación de los principios de igualdad de trato y de igualdad de remuneración para un trabajo de igual valor es un delito sancionado con multa. Durante el segundo semestre de 2004 y el primero de 2005, los inspectores del trabajo comprobaron un total de 757 infracciones de la disposición sobre la igualdad de remuneración.

Fuente: Memorias de 2003 y 2006 presentados por el Gobierno de la República Checa en virtud del artículo 22 de la Constitución de la Organización Internacional del Trabajo sobre el Convenio núm. 100.

las inspecciones se realizan tras avisos de individuos o de colectivos, los denunciantes no son parte en el procedimiento, lo cual disminuye considerablemente la responsabilidad que pueda pesar sobre ellos.

217. Hay lugares donde los inspectores del trabajo pueden presentar casos ante los tribunales o intervenir en acciones judiciales incoadas por otras partes. Los ejemplos observados en países como Argentina, República Dominicana, Guatemala o México indican la posibilidad de que algunos gobiernos de América Latina otorguen paulatinamente mayor protagonismo a los servicios de asesoramiento y de aplicación de la ley que prestan los inspectores del trabajo, y que los gobiernos están dispuestos a invertir más recursos financieros para reforzar la inspección del trabajo¹⁹.

218. Los inspectores del trabajo también pueden desempeñar una función preventiva de la discriminación mediante el suministro de información y asesoramiento técnico. La incidencia de estas actividades es mayor si se insertan en el marco más amplio e integrado de una política nacional de promoción de la no discriminación y de la igualdad de oportunidades. Así lo atestigua la experiencia registrada en el Brasil con las unidades de promoción de la igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación en el empleo y la ocupación, también llamadas «núcleos» (recuadro 3.4).

219. La cuestión de la discriminación no se puede afrontar si no se dispone del potencial necesario para ello ni de un mandato claro. La experiencia reunida en varios países muestra que la inspección del trabajo puede explotar todo su potencial de lucha contra la discriminación cuando se toman determinadas medidas que así lo propician (recuadro 3.5). La administración del trabajo de Bélgica ha creado una unidad encargada de asesorar y de formar a los inspectores del trabajo acerca de las cuestiones relativas a la discriminación. En este empeño se ha publicado un manual de ayuda a los inspectores encargados de combatir la discriminación en el lugar de trabajo. En Chipre la Ley de Igualdad de Remuneración de 2002 atribuye a la inspección del trabajo una función de asesoramiento y supervisión en la materia. En el Uruguay el curso de capacitación anual para inspectores del trabajo suele consistir en una formación sobre cuestiones de igualdad. En Polonia las autoridades han declarado que el respeto de las disposiciones sobre igualdad sería una prioridad para la inspección del trabajo durante un período de tiempo determinado, y la Inspección Nacional del Trabajo realizó inspecciones sobre la

igualdad de género utilizando un cuestionario detallado. En el Pakistán la Política de Protección Laboral de 2005, reafirmada por la Política de Inspección Laboral de 2006, establece como objetivo fundamental la eliminación de la discriminación por motivo de género en el lugar de trabajo.

220. En varios países la función que la inspección del trabajo desempeña en la lucha contra la discriminación queda limitada al coincidir con el ámbito de competencia de otros órganos administrativos o por considerarse que la discriminación es una cuestión que deberían tratar los tribunales. En Croacia, como la Ley del Trabajo de 2005 (texto refundido) no sanciona la vulneración de las disposiciones sobre igualdad de remuneración, el servicio de inspección del trabajo no tiene mandato para controlar la aplicación de estas disposiciones²⁰. Además, en la práctica, la escasez de los recursos y la endeblez de la infraestructura asignados a las unidades de la inspección del trabajo puede impedir a los inspectores del trabajo actuar en ese ámbito.

221. Cuando la vía judicial no ofrece a las víctimas un acceso verdadero a las reparaciones a que tienen derecho en virtud de la ley, se vulnera el propio objetivo de la protección jurídica. No obstante, el insistir en el cumplimiento efectivo de la ley, en la imposición de las multas y en la aplicación de las sanciones no significa en modo alguno que se reste importancia a las demás formas de afrontar la discriminación, como la prevención y la mediación. Las vías alternativas de solución de conflictos representan la mejor solución cuando se vela realmente por el cumplimiento efectivo de la ley. El riesgo de tener que afrontar una acción judicial o una multa es un instrumento eficaz para inducir a los empleadores a evitar y prevenir la discriminación en sus empresas.

222. Para reforzar la protección jurídica frente a la discriminación deberían dirigirse la formación y el desarrollo de capacidad tanto a los trabajadores como a los empleadores, así como a sendas organizaciones, a asesores jurídicos, abogados, jueces e inspectores del trabajo. Dada la escasa experiencia que en la mayoría de los lugares se tiene para tramitar los casos de discriminación, sería particularmente provechoso impartir a jueces y abogados una formación práctica que integrara un estudio comparado de la jurisprudencia y la legislación internacionales pertinentes (véase el capítulo 1 de la parte IV). A esa formación deberían sumarse estructuras o mecanismos de apoyo, asesoramiento y asistencia jurídica para los damnificados.

19. M. J. Piore y A. Schrank. «Trading up: An embryonic model for easing the human costs of free markets», en *Boston Review*, en la dirección: bostonreview.net/BR31.5/pioreschrank.html.

20. CEACR: Solicitud directa, 2006, Convenio núm. 100.

223. También se debería recabar y evaluar sistemáticamente información sobre el número y la índole de los casos de discriminación registrados y su resolución, a modo de indicador de la trascendencia práctica de la legislación contra la discriminación.

Cambios en la demanda de mano de obra

224. Al adoptar medidas de acción afirmativas, o positivas, en cumplimiento de su política de desarrollo y gestión de los recursos humanos, los empleadores pueden desempeñar un cometido importante en la creación de lugares de trabajo menos excluyentes y más equitativos. Así pueden predicar mejor con el ejemplo a la hora de promover las prácticas no discriminatorias en materia de recursos humanos.

Acción afirmativa o positiva: ¿qué se ha logrado?

225. Según se mencionó anteriormente, lo que se ha dado en llamar acción «afirmativa», o «positiva», presupone reconocer que la prohibición de la discriminación puede no bastar por sí sola para instaurar un sistema equitativo cuando las desigualdades están ya muy enquistadas. En esos casos puede resultar necesario otorgar un trato diferenciado a los miembros de los colectivos desfavorecidos hasta que desaparezcan las causas que justificaron la adopción de esas medidas de diferenciación. La acción positiva no significa que los beneficiarios deban tener algo que reprocharse ni que necesiten cambiar; se trata más bien de detectar y subsanar la incapacidad del mercado de brindar oportunidades equitativas a todos. Esas medidas pueden destinarse a uno o a más colectivos y aplicarse a empresas públicas y privadas (cuadro 3.2).

226. Por lo general, se pide a los empleadores seleccionados que preparen informes periódicos sobre la composición demográfica de su fuerza de trabajo y los cambios acaecidos en el tiempo, las causas de la representación insuficiente de ciertos colectivos y las medidas adoptadas para corregirla. En estos informes no se recogen tan sólo datos estadísticos, sino que además se exponen las políticas y las prácticas aplicadas en la gestión de los recursos humanos de las empresas.

227. Cabe preguntarse cuál ha sido el impacto de estas medidas y si éstas han redundado en detrimento de la eficacia general por reducir los estándares y di-

suadir a los miembros tanto de los colectivos beneficiarios como de los que no lo son de rendir al máximo. También cabe preguntarse si las medidas han permitido rectificar, sin merma de la productividad total, una situación desfavorable debida a una discriminación pasada y presente.

228. Son éstos unos interrogantes importantes que necesitan respuesta, sobre todo a la luz del debate que hoy se ventila sobre estas cuestiones, y que suele venir empañado por prejuicios ideológicos. Pese a la insuficiencia de datos, pues no todos los empleadores seleccionados cumplen siempre la obligación de informar, y pese a la dificultad de determinar en qué medida la acción afirmativa y las demás políticas mejoran de hecho la condición de los colectivos insuficientemente representados, es posible extraer algunas conclusiones acerca de su incidencia.

229. En Sudáfrica la acción afirmativa ha incidido en el perfil de la fuerza de trabajo de los empleadores cubiertos por la Ley de la Igualdad en el Empleo, si bien se han registrado progresos desiguales entre los colectivos beneficiarios, ya que los de raza negra han sido los más favorecidos. En 2003 ocupaban el 18,5 por ciento de los más altos cargos ejecutivos y el 20 por ciento de los puestos de dirección, frente a un 5,3 por ciento y un 7,4 por ciento, respectivamente, para las mujeres de raza negra, y el 8,8 por ciento y el 15 por ciento para las mujeres de raza blanca. Las mujeres y los hombres de raza negra representaban en total casi el 37 por ciento, y más de esa proporción respecto de todos los ascensos a altos cargos ejecutivos y puestos de dirección, respectivamente, en los años 2002 y 2003. La contratación desempeñó un papel igualmente importante en la elevación de su representación a los más altos cargos. La situación de las mujeres de raza negra, especialmente las de raza africana, parece estar degradándose, mientras que el número de personas con discapacidad sigue siendo bajo y las variaciones registradas respecto de su representación en los puestos de alta dirección son insignificantes²¹.

230. En Namibia la representación de los hombres antes desfavorecidos por motivos raciales ha aumentado en la fuerza de trabajo especializada y de supervisión, donde constituyen el colectivo dominante; también ha crecido la proporción de mujeres del mismo nivel. Al igual que en Sudáfrica, las personas con discapacidad están apenas representadas en el escalafón. Sin embargo, los hombres, especialmente los de raza blanca, predominan en el nivel ejecutivo superior y el plano de la dirección, mientras que las mujeres siguen estando insuficientemente

21. Commission for Employment Equity: *Annual report 2003-2004* (Pretoria, Ministerio de Trabajo, en la dirección: www.labour.gov.za).

Cuadro 3.2. Características de los programas de acción afirmativa de siete países

	Estados Unidos	Canadá	India	Malasia	Namibia	Sudáfrica	Reino Unido Irlanda del Norte
Legislación	Decreto ejecutivo núm. 11246, 1965 – Oportunidad de Igualdad en el Empleo	Ley sobre Igualdad en el Empleo, 1995	Constitución	La nueva política económica de 1970	Ley sobre Acción Afirmativa (Empleo), 1998	Ley sobre Igualdad en el Empleo, 1998	Decreto sobre trato equitativo en materia de empleo (Irlanda del Norte), 1998
Colectivos destinatarios	Minorías raciales, mujeres	Mujeres, minorías visibles ¹ , pueblos aborígenes, personas con discapacidad	Castas reconocidas, tribus reconocidas, otras «clases rezagadas» ²	Bumi-puteras (malayos de etnias nativas), personas con discapacidad	Personas desfavorecidas por su raza, mujeres, personas con discapacidad	Población de raza negra (africanos, mestizos e indios) ³ , mujeres, personas con discapacidad	Minoría católica
Ambito de aplicación	Contratistas de los sectores público y privado	Sector público y privado	Sector público y privado (voluntario)	Sector público y privado	Sector público y privado	Sector público y privado	Sector público y privado
Motivos	Compensación por discriminación pasada	Compensación por discriminación pasada y construcción de una sociedad más equitativa en términos raciales	Eliminación de la discriminación social y en el empleo	Compensación por la falta de desarrollo	Compensación por discriminación pasada y construcción de una sociedad más equitativa en términos raciales	Eliminación de la discriminación en el empleo y construcción de una sociedad más equitativa en términos raciales	Eliminación de la discriminación en el empleo
Cupos o metas y calendarios	Metas y calendarios	Metas y calendarios	Cupos o «reservas»	Cupos	Metas y calendarios	Metas y calendarios	Metas y calendarios

¹ Por la expresión «minorías visibles» se designa a las personas distintas de los pueblos aborígenes que no son de raza caucásica ni blanca.

² La categoría de las «clases rezagadas» en la India no está claramente definida; la identificación de los colectivos titulares de estos derechos especiales ha suscitado debates y análisis constantes. ³ Esta clasificación racial, utilizada en la época del *apartheid*, se ha mantenido vigente después de 1994. Por el término «africano» se designa a los nativos de Sudáfrica, en contraposición a las personas cuya ascendencia es de otros continentes. La palabra «mestizo» se utiliza para designar a los sudafricanos descendientes de padres de distinta raza. «Indio» es el término por el que se designa a aquellos que tienen ascendientes de la India.

representadas²². La administración pública está en la vanguardia en lo que respecta al nombramiento de miembros de todos los colectivos designados en cargos de dirección altos e intermedios. Las empresas privadas pretenden que no pueden rivalizar con las empresas estatales o paraestatales a la hora de atraer a personal calificado de los colectivos designados,

pues no están en condiciones de ofrecerles la misma remuneración²³.

231. En Irlanda del Norte en la década de 1990 aumentó el empleo de los miembros de la comunidad religiosa insuficientemente representada y, en este sentido, mejoró el equilibrio de la composición del personal de las empresas que llegaron a acuerdos

22. V. Usiku: «Affirmative action in employment: The Namibian experience», documento presentado en el Diálogo Internacional para Hacer Avanzar la Igualdad y la Inclusión Racial, Brasilia, 11-14 de abril de 2005.

23. D. Motlinga y T. Nbuende: *Progress on affirmative action and employment equity: Still a man's world!*, Institute for Public Policy Research (IPPR), documento de información núm. 26, noviembre de 2003.

sobre la representación insuficiente de católicos o de protestantes²⁴.

232. En el Canadá los informes anuales sobre la actuación de la administración pública federal recalcan en general unos progresos sostenidos y resultados positivos, si bien quedan por resolver problemas importantes, especialmente en lo referente a las «minorías visibles». La administración pública dista mucho de alcanzar el objetivo fijado y según el cual un poco más del 10 por ciento de las minorías visibles deberían estar integradas en la fuerza de trabajo. Trátase de un objetivo esquivo a causa de la corriente constante de inmigrantes de Asia, África, el Caribe y América Latina. La insuficiencia observada en la administración pública se ve compensada por los resultados superiores logrados en el sector privado sujeto a reglas federales, al que también se aplica la Ley sobre Igualdad en el Empleo, en cuya virtud la igualdad en el empleo es la condición ineludible para mejorar los resultados de las empresas²⁵.

233. Esta breve reseña evidencia que, en varios países donde se efectuaron análisis exhaustivos, la acción afirmativa ha mejorado la representación de los colectivos protegidos en los lugares de trabajo, si bien su impacto ha variado en función del colectivo considerado.

234. El compromiso de los empleadores y la eficacia de los mecanismos de ejecución son decisivos para el buen éxito de estas medidas. En Sudáfrica los empleadores que mayores progresos lograron para atraer, ascender y conservar a las personas calificadas pertenecientes a colectivos seleccionados habían emprendido acciones afirmativas mucho antes de la promulgación de la Ley sobre la Igualdad en el Empleo. Consideraban que estas medidas representaban una estrategia capital para alcanzar, en el plano mundial, la productividad, la excelencia y la competitividad empresariales deseadas. Este enfoque coincide perfectamente con la gran prominencia que se otorga a los planes de formación entre las medidas de acción afirmativa adoptadas por esos empleadores²⁶.

235. Las comisiones para la igualdad también pueden desempeñar un papel primordial en la mejora del cumplimiento efectivo de la ley. En Irlanda del Norte, por ejemplo, la antigua Comisión sobre el Empleo Justo (FEC), que en 2000 se convirtió en la Comisión de Igualdad para Irlanda del Norte (ECNI),

concertó con empleadores seleccionados acuerdos que constan de disposiciones de aplicación similares. Con independencia de su carácter vinculante o voluntario, esos acuerdos comprendían una cláusula de «examen de avance» para que el personal de la Comisión se mantuviese en contacto con los empleadores para cerciorarse de que las medidas convenidas se aplicaban de hecho y para examinar los informes periódicos sobre las tendencias registradas en el empleo. Las prioridades de la Comisión cambiaron con el tiempo, pues se trasladaron de las grandes a las pequeñas empresas, y se pasó de firmar nuevos acuerdos a velar por la aplicación efectiva de aquellos ya suscritos²⁷.

236. Es también esencial ofrecer al personal de gestión cursos de formación y desarrollo de capacidad. La evaluación preliminar de la Iniciativa para el cambio y su plan de acción, adoptada por el Gobierno del Canadá en 2000 para paliar la insuficiente representación que en la administración pública tenían las minorías visibles, recomienda aumentar la inversión en la educación del personal de gestión considerado. También propugna una planificación de los recursos humanos orientada hacia las minorías visibles, y la inclusión de los objetivos específicos de la Iniciativa para el cambio entre las obligaciones de los jefes encargados de la selección y la contratación. Estas iniciativas tienen por objeto incrementar la representación de esas minorías, que, pese a los aumentos constantes registrados desde el año 2000, alcanzó sólo la mitad del cupo de referencia, fijado para 2003, de uno de cada cinco para las contrataciones externas²⁸. En 2005 el Gobierno se comprometió más aún a eliminar el racismo de los lugares de trabajo bajo jurisdicción federal mediante el plan de acción «Un Canadá para Todos: Plan de acción del Canadá contra el racismo».

237. Las leyes también pueden aumentar o reducir las probabilidades de que la gestión de los recursos humanos propicie unos lugares de trabajo más incluyentes. En los países donde se recurre en gran medida a la acción voluntaria (por ejemplo, el Reino Unido) o a prescripciones rigurosas y estrictas, como los cupos (por ejemplo, la India y Malasia en lo que respecta al sector público), las empresas pueden no tener muchos incentivos para adoptar prácticas formales en materia de gestión de los recursos humanos. Al existir menor riesgo de que surjan litigios por motivos de trato injusto en el empleo, los empleadores gozan de mayor

24. C. McCrudden, R. Ford y A. Heath: «Legal regulation of affirmative action in Northern Ireland: and empirical assessment», en *Oxford Journal of Legal Studies* vol. 24, núm. 3 (2004), págs. 363 a 415.

25. W. Boxhill: «Employment Equity in Canada», documento presentado en el Diálogo Social para hacer Avanzar la Igualdad y la Inclusión Racial, Brasilia, 11-14 de abril de 2005.

26. Commission for Employment Equity: *Annual report 2001-2002*, en la dirección: www.labour.gov.za.

27. McCrudden, R. Ford y A. Heath, *op. cit.*

28. Consulting and Audit Canada: «Preliminary evaluation of the Embracing Change Initiative», documento preparado por la División de Igualdad en el Empleo, Agencia de Gestión de los Recursos Humanos de los Servicios Públicos del Canadá, junio de 2004.

grado de discrecionalidad para elegir las medidas que decidan aplicar. En cambio, la obligación estricta de aplicar ciertos cupos puede disuadir de elaborar procedimientos formales de prueba para los aspirantes a un empleo.

238. En países como el Canadá, Estados Unidos, Namibia y Sudáfrica, cuya legislación impone costos a los empleadores en caso de incumplimiento, pero no medidas rigurosas como cupos, los empleadores tienen más incentivos para concebir sistemas de recursos humanos más elaborados. En esas situaciones es más probable que se desarrollen técnicas como la evaluación formal de puestos; pruebas de selección de candidatos; la evaluación de las necesidades de formación; la evaluación de la formación; el diseño de planes de carrera y la remuneración por rendimiento²⁹.

239. La acción afirmativa debe respaldarse con el cumplimiento efectivo de la ley, sumado al desarrollo de potencial en materia de ejecución, al fortalecimiento de la responsabilización, y a la elaboración de herramientas para especialistas y responsables de la ejecución.

240. Aunque las medidas de acción afirmativa revistan capital importancia, no bastan de por sí para crear lugares de trabajo más incluyentes, sino que deben respaldarse con actividades en los ámbitos social y escolar. Practicada respecto de la vivienda, por ejemplo, la segregación racial puede trascender al mercado de trabajo y afianzar prácticas de contratación mediante redes locales que impiden a quienes integran las minorías raciales obtener un trabajo decente, independientemente de las calificaciones que tengan. Del mismo modo, para cerrar la brecha socioeconómica que separa a los colectivos del sector formal de aquellos que se hallan marginados, es imperativo realizar inversiones cuantiosas y sistemáticas en la calidad de la educación de los jóvenes de los colectivos marginados para reducir las tasas de abandono escolar y aumentar el número de quienes entran en la universidad.

¿Resultan las políticas de contratación pública eficaces para combatir la discriminación?

241. En el Informe global titulado *La hora de la igualdad en el trabajo* se recalcó que las políticas de contratación pública se utilizaban cada vez más como complemento de la legislación nacional para alcanzar metas sociales, entre ellas, la igualdad en el empleo. Dichas políticas pueden alcanzar esos objetivos pidiendo a los contratistas que en la composición de su personal modifiquen el elemento racial, el de género o el de la capacidad o discapacidad. También pueden animar a los contratistas mujeres o pertenecientes a minorías raciales o étnicas a participar en las licitaciones públicas. Ante la magnitud y la importancia económica de esas licitaciones, las cláusulas de igualdad pueden contribuir en gran medida a eliminar las prácticas discriminatorias y a diversificar el perfil de la fuerza de trabajo de las empresas y la propiedad de éstas. La Recomendación núm. 111³⁰, que complementa el Convenio núm. 111, se refiere por cierto a la contratación pública, mientras la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones recalcó la conveniencia de recurrir a esta fórmula para garantizar tanto la igualdad de oportunidades en el empleo como la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor³¹.

242. Cabe preguntarse, sin embargo, si esas políticas son realmente eficaces o si tan sólo sirven para salvar las apariencias; en qué circunstancias logran que los lugares de trabajo sean más incluyentes en términos de raza, género y discapacidad; si la utilización de políticas de contratación pública para promover la igualdad aumenta los costos, y si éstas tienen por efecto impedir la participación de las PYME en las licitaciones o dificultarles la tarea de licitar.

243. Los Estados Unidos figuran entre los países con mayor acervo de experiencia en este ámbito. Desde mediados de la década de los sesenta, todos los contratistas y subcontratistas con contratos por una cuantía mínima de 10.000 dólares regidos por la ley federal deben analizar la composición de su fuerza de trabajo, cerciorarse del impacto que tienen las prácticas aplicadas a su personal en el rendimiento de

29. S. Taggar: «A comparative look at the impact on human resources management of employment equity legislation», en H. Jan, P. Sloane y F. Horwitz (directores de la publicación): *Employment equity and affirmative action: An international comparison* (Armonk, NY, M.E. Sharpe Inc. 2003), pág. 71.

30. El párrafo 3 de la Recomendación dispone que todo Miembro debería promover la observancia de los principios de no discriminación «siempre que sea practicable y necesario» mediante métodos tales que subordinen al cumplimiento de dichos principios la concesión de contratos que supongan un gasto de fondos públicos, así como la concesión de subsidios a los establecimientos de formación profesional o de licencia a los servicios privados de empleo y a los órganos de orientación profesional privados.

31. OIT: *Igualdad de remuneración*: Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 72.ª reunión, Ginebra, 1986, párrafo 158; Idem: *La igualdad en el empleo y la ocupación*; Estudio general de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones, Informe III (4B), Conferencia Internacional del Trabajo, 75.ª reunión, Ginebra, 1988, párrafo 177.

éste con el prisma de la igualdad de oportunidades en el empleo, señalar los obstáculos conexos y tomar medidas correctivas. Estas pueden consistir, para los trabajadores que han sido objeto de discriminación, en el reintegro de dinero, o en la readmisión en su puesto, o más generalmente en la fijación de objetivos o referentes para incrementar la representación de los grupos insuficientemente representados. La Oficina de los Programas de Conformidad de los Contratos Federales (OFCCP) es responsable de la formulación y cumplimiento efectivo de las reglas y reglamentaciones de desarrollo del decreto ejecutivo núm. 11246 (Igualdad de Oportunidades en el Empleo), piedra angular de los esfuerzos del Gobierno en materia de contratación federal y objetivo inherente a la igualdad de oportunidades en el empleo³².

244. A lo largo de los decenios los Estados Unidos han aplicado diferentes métodos para evaluar los resultados conseguidos en materia de igualdad con la política de contratación pública. En un inicio, el principal indicador utilizado era el ámbito de aplicación y el contenido de los programas escritos de acción afirmativa, elaborados por los contratistas. A principios del decenio de los ochenta se procuró medir el impacto de la legislación observando las variaciones registradas en la importancia numérica de los grupos insuficientemente representados en los distintos niveles de la fuerza de trabajo de las empresas. Finalmente, el criterio de apreciación fue el número de evaluaciones efectuadas por la OFCCP, el número de víctimas indemnizadas y el importe de las reparaciones pecuniarias.

245. El cumplimiento guarda una fuerte relación con el grado de compromiso de la dirección de las empresas: cuanto mayor es la adhesión de los consejos de administración y directores ejecutivos a los objetivos de la igualdad de oportunidades en el empleo, mayor es la incidencia de las políticas de contratación pública. También el volumen de la empresa es un factor determinante, pues las que son pequeñas, aun deseosas de cumplir la ley, tienen menos recursos para ello y otras obligaciones concurrentes que les impiden asignar tareas relacionadas con la igualdad de oportunidades en el empleo a un personal que ya está muy entregado a su trabajo.

246. En los casos de incumplimiento, los empleadores interesados y la OFCCP firman acuerdos de conciliación. Digna de mención es la creación, a comienzos de los años ochenta, de grupos de enlace laboral que reunían periódicamente a grupos de contratistas de diversos sectores con representantes de la OFCCP a efectos de que intercambiasen información sobre la igualdad de oportunidades en el empleo, en un ambiente exento de animosidad. Esta iniciativa contribuyó a generar confianza entre las partes y desembocó en la creación del galardón de los Esfuerzos Voluntarios Ejemplares (EVE), por el cual el Secretario de Trabajo premia cada tres años a 12 contratistas que han adoptado medidas de acción afirmativa que cumplen con holgura lo dispuesto en la ley.

247. En Sudáfrica la utilización de la contratación pública para transformar el panorama social es una práctica mucho más reciente y descuellan en la agenda nacional pública. El concepto de «adquisición preferente» forma parte de la estrategia adoptada en virtud de la Ley, de 2003, para la Participación Ampliada de la Población de Raza Negra en la Economía³³. Esta estrategia radica en un conjunto de leyes y de políticas adoptadas en la segunda mitad del decenio de los noventa con el objeto de «desracializar» la propiedad de las empresas y su control. En particular, la noción de preferencia aplicada a la política de contratación pública tiende a modificar la composición racial del colectivo de proveedores, tanto del Estado como de las grandes empresas privadas, lo cual contribuye al crecimiento de la colectividad empresarial de raza negra.

248. La contratación preferente es un elemento medular de muchos de los convenios de participación ampliada de la población de raza negra en la economía (BEE). Estos convenios son negociados voluntariamente por todas las principales partes interesadas de cada sector. En ellos se indican objetivos, metas y plazos a cuyo término se apreciarán los avances realizados hacia el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en aras de la participación ampliada de la población de raza negra en la economía (recuadro 3.6). Muchos convenios tienden a cumplir la ley con creces. Así, la contratación preferente prevé por ejemplo un sistema preferente de precios que favorece en una medida que oscila entre

32. Este párrafo y el siguiente se basan en J. Du Bray: «Use of public procurement policies in the United States to combat discrimination and to promote equal employment opportunities», documento de referencia elaborado para el presente Informe global.

33. La Ley para la Participación Ampliada de la Población de Raza Negra en la Economía tiene por objeto incrementar la propiedad y administración de las empresas en manos de negros; introducir cambios sustantivos en la composición racial de las ocupaciones calificadas en las empresas existentes o por crear; favorecer la propiedad de la empresa y demás capitales de producción en manos de trabajadores y comunidades; extender el campo de actuación de la mujer negra en términos de propiedad y administración, tanto de las empresas existentes como por crear, y fomentar la inversión en empresas de propiedad de población negra (definida como africanos, mestizos o indios). La promoción de la participación en la economía viene a complementar el empeño por promover la igualdad en el empleo en las empresas, de conformidad con la ley de 1998. Esta apunta a lograr una representación equitativa y a fomentar la igualdad de oportunidades de los colectivos desfavorecidos.

Recuadro 3.6
La organización Empresarios Unidos de Sudáfrica (BUSA) y la participación ampliada de la población de raza negra en la economía (BEE)

Para coadyuvar a la consecución de los objetivos de la BEE, la BUSA ha elaborado una guía que indica paso a paso a sus miembros la manera de formular los convenios sectoriales de transformación (acuerdos voluntarios para garantizar la aplicación de los objetivos de la BEE en sectores específicos). En esta guía se enuncian: el proceso que viene a completar los convenios BEE; los criterios necesarios para elaborar la escala de puntuación que se utiliza para determinar la situación de las empresas con arreglo a la BEE; las medidas que deben tomarse para señalar las cuestiones sustantivas que plantea la transformación, y pautas de orientación sobre la manera de controlar y evaluar el cumplimiento efectivo de los convenios.

Fuente: Organización Empresarios Unidos de Sudáfrica (BUSA): *A guide on BEE sector transformation charter facilitation and formulation*, en la dirección: www.busa.org.za.

el 10 y el 20 por ciento a las empresas pertenecientes a personas de raza negra o a mujeres³⁴.

249. Resulta todavía prematuro evaluar la incidencia de la política preferente de Sudáfrica en materia de contratación pública, pero su potencial es evidente. Sólo en 2004, el Estado y las empresas públicas gastaron más de 123.000 millones de dólares de los Estados Unidos en la adquisición de bienes y servicios³⁵. Sin embargo, el buen éxito de esa política depende de varios factores: la existencia de proveedores de bienes y servicios de diversa condición racial y de género, competentes y dignos de confianza, y un control estricto de las normas de calidad contra la corrupción. La presencia de proveedores de origen diverso requiere que se efectúen cuantiosas inversiones en educación y perfeccionamiento profesional, y que se adopten medidas que estimulen al empresariado de raza negra y faciliten la transición de la microempresa a la empresa pequeña y mediana. Por otra parte, es importante instaurar un sistema de control de los proveedores que sea independiente y estricto, como el que se prevé en muchos convenios, para evitar que ciertas empresas establecidas y dirigidas por blancos utilicen a personas de raza negra o a mujeres como mero argumento para ser admitidas en las licitaciones.

250. En Europa el recurso a políticas de contratación pública para promover la igualdad en el lugar de trabajo es más reciente y no es tan visible como en los países mencionados anteriormente, y ello por diversas

razones. Un factor importante reside en los límites más estrictos que el derecho comunitario establece en la Unión Europea respecto a las medidas de acción afirmativa, en comparación con los Estados Unidos y con Sudáfrica. Otro motivo estriba en la complejidad de los requisitos jurídicos impuestos en el derecho de la Unión Europea y el Acuerdo sobre Compras del Sector Público de la Organización Mundial del Comercio (OMC), y las dudas acerca de si éstos autorizan la utilización de políticas de contratación pública para fines sociales³⁶.

251. Para paliar esta situación, la Comisión Europea emitió en 2001 un comunicado para aclarar su postura en relación con la utilización de las políticas de contratación pública para fines de política social, y desde entonces siempre ha tratado de armonizar, mediante el suministro de información, la normativa aplicable a este particular con el fin de evitar la creación de nuevas barreras al comercio en el mercado interno de la Unión Europea³⁷. Un ejemplo de este empeño es la publicación, en 2005, del manual de referencia del proyecto «Build-for-All» (Guía para la implementación de la accesibilidad en el entorno construido a través de los concursos públicos), en que se dan pautas sobre la utilización de los criterios de accesibilidad a la contratación pública para eliminar las barreras arquitectónicas que dificultan el desplazamiento de las personas con discapacidad³⁸.

34. Algunos de estos convenios obligan a las empresas a destinar a aquellas empresas pertenecientes a negros o a mujeres hasta el 50 por ciento del total de sus gastos discrecionales para 2010. Véase L. Mbabane: «Preferential procurement in South Africa Black Economic Empowerment Policy and its prospects for combating discrimination and reducing economic inequalities», documento elaborado para el presente Informe global.

35. Bureau for Economic Research, Stellenbosch University, 2005, *op. cit.*

36. C. McCrudden: «Public procurement: How effective is it in combating discrimination?», mayo de 2006, documento elaborado para el presente Informe global.

37. El comunicado interpretativo de la Comisión sobre el Derecho Comunitario aplicable a la contratación pública y las posibilidades de integrar las consideraciones sociales a la contratación pública, COM/2001/0566 final, *Diario Oficial* 333, 28 de noviembre de 2001, en la dirección: eur-lex.europa.eu.

38. The *Build-for-All Reference Manual* (Luxemburgo, Info-Handicap and the «Build-for-All» Project, 2006), en la dirección: www.build-for-all.net.

Cuadro 3.3. Modelos de prácticas de Europa que relacionan las políticas de contratación pública con los objetivos de igualdad

Modelos y objetivos	Ejemplos
Modelo de calificación de los licitantes: Se centra en una etapa de precalificación. Prohíbe obtener un contrato con el Estado a las empresas que no cumplen o no han cumplido cierta norma, o bien que no tienen un comportamiento idóneo de cara a los requisitos en materia de igualdad.	West Midlands (Reino Unido): Seis autoridades locales elaboraron una «norma común» para determinar si la política de una empresa en materia de relaciones raciales se ajusta a los requisitos jurídicos nacionales referentes a la igualdad racial.
Modelo de condiciones de contratación: Se centra en la etapa siguiente a la firma del contrato; requiere el cumplimiento de condiciones determinadas de ejecución del contrato.	Desde 2001, un municipio danés exige a los contratistas que definan una política de igualdad de trato para las personas de origen étnico diferente y fijen objetivos medibles para el período de ejecución del contrato. Se considera que el incumplimiento de estas condiciones contractuales equivale a la no aplicación del contrato.
Modelo de criterios de adjudicación: Tienen más posibilidades de ganar la licitación aquellas empresas que demuestren poder cumplir los requisitos en materia de igualdad, además de ser solventes desde un punto de vista financiero y técnico.	Un programa piloto de Irlanda del Norte exige a los licitantes que contraten en la ejecución de los contratos públicos a desempleados. Entre licitantes igualmente calificados, se selecciona a la empresa ganadora con base en la forma en que ya trató las cuestiones de igualdad.
Modelo de pliego de condiciones técnicas: Los contratistas que ganan las licitaciones respetan el pliego de condiciones establecido por el organismo público y ofrecen además opciones que promueven la igualdad.	Oficina de Contratación Pública (Reino Unido): Las ofertas que no incluyen opciones de comercio justo no son rechazadas ni consideradas disconformes. Se elegirá una oferta con opciones de comercio justo siempre que su costo no supere en exceso el de las ofertas que no incluyan esas opciones.

Fuente: C. McCrudden: «Public procurement: how effective is it in combatting discrimination?», mayo de 2006, documento elaborado para el presente Informe global.

252. Son cinco las cuestiones que hoy polarizan en Europa los debates sobre la utilización de políticas de contratación pública para fines de igualdad: *a)* los colectivos que deberían salir beneficiados (por ejemplo, las minorías raciales y étnicas, y las personas con discapacidad), pues cada uno necesita un enfoque e instrumentos diferenciados; *b)* los ámbitos sociales a los que debería darse prioridad, si sólo la cuestión del empleo o también otros ámbitos como la vivienda y el suministro de servicios esenciales; *c)* los terrenos en que deberían surtir efecto dichas políticas, si en el de la autoridad pública competente o en el extranjero; *d)* la medida en que cabe pedir a las empresas que cumplan con creces las obligaciones legales vigentes, y *e)* el grado de jerarquía

administrativa en que habría de utilizarse, con fines de igualdad, la política de contratación pública³⁹.

253. Las consideraciones antedichas se recogen en los cuatro modelos de licitación pública que, con fines de igualdad, se han adoptado en Europa hasta el día de hoy (cuadro 3.3).

254. De los casos examinados se desprende que la utilización de la contratación pública para fines de igualdad encierra un potencial considerable para promover la igualdad en los lugares de trabajo, incluso en las cadenas de abastecimiento, siempre y cuando se cumplan ciertas condiciones. La importancia política que la sociedad atribuye a la eliminación de la discriminación y a la promoción de la igualdad es el

39. C. McCrudden, *op. cit.*

Ventajas	Dificultades
Reduce al mínimo el riesgo de contratar con empresas inapropiadas o dudosas. Se anima a todos los contratistas potenciales, y no sólo a los que han obtenido el contrato, a adoptar medidas antidiscriminatorias.	Se utiliza con fines antidiscriminatorios más concretos, y no con fines igualitarios más generales. Limita la competencia excluyendo a posibles competidores que, aunque competentes y bien financiados, no resultan apropiados desde el punto de vista de la antidiscriminación. Medio más adecuado para disciplinar a las empresas que para animarlas a mejorar las prácticas de gestión y desarrollo de los recursos humanos.
No reduce la competencia, al no excluir a los candidatos potenciales con base en sus actividades anteriores.	Es relativamente inflexible, ya que se aplica las mismas condiciones a todos. No supone un incentivo para hacer más de lo requerido. Las condiciones contractuales se aplican solamente al contrato. El cumplimiento efectivo depende totalmente del control subsiguiente a la firma del contrato. Para que el control sea eficaz, las cuestiones de igualdad deben tratarse con el mismo esmero que el objeto mismo del contrato. Es necesario elaborar un instrumento de control para evaluar la ejecución del contrato y determinar la solución más apropiada que debiera aplicarse en caso de ruptura de contrato, ya sea una multa o la prohibición de presentarse a futuras licitaciones.
Promueve la competencia en materia de igualdad entre los licitantes.	Mayor competencia en materia de igualdad puede redundar en un aumento del costo total de la licitación en detrimento de las finanzas del organismo público que adjudica el contrato.
Puede reducir los costos inherentes al modelo de «criterios de adjudicación».	Los procedimientos relativos al cumplimiento son complicados. En los documentos de llamamiento a licitación se debe exhortar a la presentación de ofertas con opciones que promuevan la igualdad, especifiquen los mínimos exigidos e indiquen la manera en que las opciones deban presentarse.

principal determinante de la acogida que se dé a la utilización de este tipo de contratación en aras de lograr una sociedad más igualitaria.

255. Otra condición indispensable es la claridad y la transparencia de las reglas y demás implicaciones de la utilización de la contratación pública con fines de igualdad. Resulta sumamente útil difundir información de fácil lectura sobre cómo vincular de hecho la contratación pública a la igualdad, qué tipos de cláusulas serían adecuadas a estos efectos, qué consideraciones sobre la igualdad y el género u otras formas de discriminación deberían abordarse, y qué experiencia y qué resultados han acumulado las empresas en sus propios países y en el extran-

jero. Las tribunas de intercambio de conocimientos como las que se han creado en los Estados Unidos y en Sudáfrica son buenos cauces para difundir los conocimientos teóricos y prácticos, amén de reforzar la legitimidad del propósito perseguido.

256. Un ámbito que merece un estudio detenido es el de las implicaciones de la participación de las PYME en los procedimientos de licitación con fines sociales. También es importante mostrar a los empresarios cómo podrían salir beneficiados si asumieran la cuestión de la igualdad de modo que se atenuara la tirantez observable entre la promoción de la igualdad y la optimización del aprovechamiento de los recursos⁴⁰.

40. IRIS Consulting; *Department for Work and Pensions (UK): Review of race equality and public sector procurement*, septiembre de 2005.

Afrontar las restricciones de la oferta de trabajo mediante políticas de mercado de trabajo activas e incluyentes

257. Las políticas activas de mercado de trabajo constan de todo un arsenal de medidas relativas a: la búsqueda de empleo, las actividades de contratación y colocación, la formación, las subvenciones a la contratación, los programas de creación de puestos de trabajo, y distintos servicios auxiliares. Muchos países de todo el mundo han adoptado ese tipo de políticas activas de mercado de trabajo, aunque éstas difieran por su magnitud, los tipos de medidas aplicadas y su eficacia⁴¹. Dada la desproporción que en los colectivos vulnerables a la discriminación existe entre los desempleados, los subempleados y los inactivos, esas políticas tienen un gran potencial para aumentar y estabilizar las oportunidades de empleo y las perspectivas de ingresos, lo cual reduce las desigualdades entre colectivos.

258. Sin embargo, la experiencia muestra que si bien los miembros de los colectivos discriminados tienen acceso a los planes de colocación y de formación, rara vez consiguen resultados análogos a los de las personas de condición análoga y pertenecientes a los colectivos no discriminados. Es por ello importante reconocer la existencia de desigualdades estructurales en el mercado de trabajo y corregirlas.

259. Las políticas activas de mercado de trabajo y sus programas permiten combatir la discriminación de tres maneras:

- mediante la formulación de políticas completas contra la discriminación en el lugar de trabajo;
- mediante una mejora del proceso de colocación en los sectores público y privado, y
- mediante un aumento de las probabilidades de encontrar empleo que tienen las personas expuestas a la discriminación.

Formular políticas completas contra la discriminación en el lugar de trabajo

260. La experiencia registrada con la Estrategia Europea de Empleo (EEE) para integrar las consideraciones de género y la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres es única en el mundo y arroja luz sobre las ventajas y los desafíos que plantea la integración de las consideraciones de género (recuadro 3.7). Iniciada en 1997, la EEE insta a los Estados miembros a que todos los años formulen planes de acción

nacionales sobre empleo presididos por objetivos consensuados. La igualdad de género se incorporó a este proceso al exigirse que las cuestiones de género se abordasen mediante planes de acción, al fijarse el objetivo específico de alcanzar la tasa del 60 por ciento de empleo de las mujeres para 2010 (Cumbre de Lisboa de 2000), y al introducirse, en el período 1997-2002, un pilar específico – uno de los cuatro – sobre la promoción de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres. En la fase siguiente de la EEE, la igualdad de género se convirtió en una de las diez prioridades de actuación, aunque entre los ámbitos prioritarios restantes también se conservó la cuestión de la integración de las consideraciones de género. Algunos países señalan metas y plazos para reducir sustancialmente las brechas existentes en el empleo, el desempleo y la remuneración en materia de género, pero no siempre especifican las políticas necesarias para lograrlo. En muchos países la intervención de los interlocutores sociales ha desempeñado un papel importante en la reducción de las brechas mencionadas.

Mejorar los servicios de colocación en los sectores público y privado

261. La eficacia de las prestaciones de colocación que brindan los servicios públicos y las agencias privadas de empleo se evalúa atendiendo a las tasas de colocación y al costo que ésta entraña. En ambos sectores la presión por cumplir las normas de rendición de cuentas induce a las agencias de colocación a contratar a los trabajadores más calificados y preparados para ocupar los puestos vacantes. Esta realidad desfavorece a los trabajadores menos calificados, pues supone una nueva traba, objetiva o subjetiva, que dificulta su empleo.

262. En el sector público los objetivos de eficiencia económica suelen equilibrarse con los objetivos de igualdad social, como sucede con la EEE, mencionada *supra*.

263. Se utilizan diversas actividades para promover la igualdad en el caso de las personas que necesitan ayuda al buscar trabajo y para encontrar una colocación (recuadro 3.8). En Australia, Estados Unidos, Noruega y Reino Unido la utilización de asistentes especializados ha resultado eficaz para coadyuvar a la integración directa de las personas con discapacidad en el lugar de trabajo.

264. Otro ejemplo es la Iniciativa en pro de las Minorías Étnicas (EMO), iniciada en 2002 por el Gobierno del Reino Unido en cumplimiento de la

41. P. Auer, U. Efendioglu y J. Lescke: *Active labour market policies around the world: Coping with the consequences of globalization* (Ginebra, OIT, 2005).

Recuadro 3.7
Evaluación de la primera etapa de la integración de las consideraciones de género
y la Estrategia Europea de Empleo (EEE)

La EEE ha sido un catalizador esencial de la integración de las consideraciones relativas a la igualdad de oportunidades en el marco del empleo. Una vez concluida la primera etapa de la EEE, los avances más notables se registraron en la reducción de las diferencias de empleo en materia de género y la ampliación del derecho de licencia y de los servicios de guardería infantil, aun en los países donde la cobertura era relativamente buena, como Francia. Las iniciativas destinadas a reducir la brecha respecto de la remuneración por motivo de género resultaron inadecuadas, aunque los datos disponibles no bastan todavía para evaluar su incidencia. Los resultados varían mucho de un Estado miembro a otro, al ser muy diferentes los puntos de partida. Los progresos fueron sin embargo más patentes en los países donde no era costumbre tomar en consideración la perspectiva de género. Los cambios políticos, como los experimentados en Italia y Portugal, también contribuyeron a frenar parcialmente los esfuerzos de incorporación de las cuestiones de género.

Las directrices sobre incorporación de las consideraciones de género referentes al pilar de la primera etapa de la EEE, dedicado a la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, instan a los gobiernos a crear y a reforzar sistemas de consulta con organismos especializados en la igualdad de género, a elaborar indicadores para medir los progresos logrados en la igualdad de género y a aplicar procedimientos de evaluación de la incidencia de las políticas de género. Se procuró promover la incorporación de las consideraciones de género mediante la formación de agentes especializados, por ejemplo, en Grecia, donde se familiarizó más a los funcionarios interesados con las posibilidades que brinda el Fondo Social Europeo (FSE). Han mejorado continuamente la calidad y la variedad de los indicadores utilizados para medir la igualdad de género, aunque en ciertos casos una calidad escasa y la falta de datos desglosados por sexos impiden disponer de estos indicadores para todos los países. La mayoría de los países no logró integrar las consideraciones de género a los otros tres pilares de la EEE, pero unos pocos sí lo consiguieron en relación con las políticas activas de mercado de trabajo. Entre ellos, Austria instó a todos los servicios públicos de empleo a gastar hasta el 50 por ciento de sus recursos presupuestarios en el empleo de la mujer, mientras Dinamarca instauró una estrategia de incorporación de las consideraciones de género a sus servicios públicos de empleo, además de proyectos experimentales para combatir la segregación por motivos de género y aumentar el empleo de mujeres en sectores clave donde había insuficiente oferta de trabajo, en particular respecto de determinadas calificaciones. En Alemania, Austria, Bélgica y Francia se dio acceso a las políticas de mercado de trabajo a los solicitantes de empleo, con independencia de que éstos tuvieran o no derecho a prestaciones por desempleo. En el ámbito del desarrollo de la iniciativa empresarial, la mayoría de los países incorporaron objetivos de género a sus programas o elaboraron planes a esos efectos. A la inversa, en las políticas y medidas de formación o perfeccionamiento a lo largo de la vida profesional destinadas a paliar la escasez de ciertas calificaciones se prestó, cuando más, escasa atención a las consideraciones de género.

Fuentes: J. Rubery: «Gender mainstreaming and the EU: The impact of the EU employment strategy», en *Industrial Relations Journal* 33:5, págs. 500 a 522; J. Rubery, D. Grimshaw, C. Fagan, H. Figueiredo y M. Smith: «Gender equality still on the European agenda – but for how long?», en *Industrial Relations Journal*, 34:5, págs. 484-486.

«próxima fase del Nuevo Pacto», encaminada a facilitar la transición hacia el empleo de aquellos miembros de minorías étnicas que están desempleados. Se caracteriza principalmente por su concentración territorial (se aplica en cinco regiones donde vive el 75 por ciento de los adultos de las minorías étnicas en edad de trabajar), y por la creación de asociaciones entre las instituciones locales privadas, el «Jobcentre Plus» (servicio público de empleo del Reino Unido) y otros proveedores locales de servicios. La variedad de técnicas de difusión (desde mensajes SMS hasta anuncios radiofónicos y de televisión que ofrecen visitas a

hogares y a mercados locales) que utilizan los agentes de la EMO, y el conocimiento que éstos tienen de los idiomas, les permite acercarse a aquellos que nunca se presentaron al «Jobcentre Plus», especialmente a las mujeres procedentes de la India y del Pakistán⁴².

265. En sus actividades de contratación y colocación, los servicios de empleo tienen una función importante que cumplir en la lucha contra las prácticas discriminatorias de contratación que utilizan los empleadores, que pueden dar instrucciones implícitas o expresas respecto de las calificaciones de los postulantes que deben ser contratados. En algunos casos las

42. H. Barnes y otros: «Ethnic Minority Outreach. An evaluation», Departamento de Trabajo y Pensiones, Informe de investigación núm. 229 (2005), en la dirección: www.dwp.gov.uk.

Recuadro 3.8
ACCEDER: programa para incrementar las oportunidades de trabajo
de los miembros del pueblo gitano desempleado en España

ACCEDER es un programa español ampliamente reconocido por sus prácticas idóneas. Nació en Madrid en 1998 y desde entonces se ha extendido a 13 comunidades autónomas de España. Tiene por objeto incrementar las oportunidades que tiene el pueblo gitano de entrar en el mercado de trabajo. Para el período 2000-2006, el objetivo fue conseguir 2.500 contratos de trabajo para desempleados, un 70 por ciento de ellos pertenecientes al pueblo gitano. El programa se concibió para atender las necesidades de todos y cada uno de los solicitantes de empleo; por su conducto se daban pautas de orientación para seleccionar trabajos compatibles con las calificaciones de los candidatos, se facilitaban las búsquedas y los contactos con las empresas, y se ofrecía la formación pertinente para aumentar las probabilidades de encontrar empleo. En 1999, estaban inscritos en ACCEDER 304 solicitantes de empleo activos, un 63 por ciento de los cuales encontró empleo. No hay, sin embargo, datos sobre la conservación del empleo así obtenido. Los puntos fuertes del programa eran su método individualizado de evaluación para hacer coincidir las calificaciones con los requisitos de los puestos de trabajo, y el recurso a mediadores que pudieran acortar distancias entre el pueblo gitano y los demás. Entre los puntos flacos valga mencionar la dificultad de impartir una formación adecuada a las personas con escaso bagaje educativo que habían sufrido una discriminación persistente en el mercado de trabajo. La posibilidad de que los participantes rechazasen trabajos mal retribuidos para no perder las prestaciones de la asistencia social es una cuestión que no llegó a abordarse en el programa.

Fuentes: D. Ringold, M. Orenstein y E. Wilkens: *Roma in an Expanding Europe: Breaking the poverty cycle* (Washington, DC., Banco Mundial, 2005), recuadro 6.3, pág. 166; Fundación Secretariado Gitano (FSG): «Programa Operativo Plurirregional de Lucha contra la Discriminación ACCEDER: Actions aimed at the Romani community in Spain», en *Roma Rights Quarterly*, núm. 1, 2006, en la dirección: www.errc.org.

calificaciones exigidas no corresponden a la definición de las tareas que realmente corresponden al puesto de trabajo considerado. El ejemplo del programa Red CIL-PROEmpleo, del Perú, prueba que existen prácticas discriminatorias en los servicios públicos de empleo (recuadro 3.9).

266. Para combatir estas prácticas discriminatorias, el centro de colocación «Jobcentre Plus», del Reino Unido, ha instaurado un procedimiento para registrar y tratar los casos de discriminación directa o indirecta cometida por los empleadores. En la guía para combatir la discriminación se facilitan pautas de orientación sobre este procedimiento. Si se considera que un empleador intenta cometer un acto de discriminación o si un solicitante de trabajo presenta por escrito una queja alegando que es objeto de discriminación por parte del empleador, el personal debe dar a los empleadores explicaciones sobre su conducta a la luz de las disposiciones legales vigentes. Sin embargo, este procedimiento se ha utilizado escasamente, en parte porque los solicitantes de empleo presentan pocas quejas por escrito, ya sea por desconocer el procedi-

miento pertinente o por no creer realmente que el personal esté dispuesto a aplicarlo. Este número limitado de quejas es también imputable al hecho de que los empleadores suelen aplicar prácticas discriminatorias, sutiles y encubiertas, que son difíciles de probar; a la falta de claridad del personal al informar del procedimiento de presentación de quejas, y, sobre todo, al hecho de que el personal puede preferir no enviar a solicitantes de empleo a lugares de trabajo donde prevalean que puedan cometerse actos de discriminación⁴³. La selección discriminatoria también puede revestir la forma de entrevistas o pruebas que requieren una gran capacidad de análisis o una competencia en comunicación que no se exigen para ocupar el puesto de trabajo⁴⁴. Ello puede evitarse si las agencias de empleo facilitan orientación a los empleadores.

267. Otro medio de rebajar barreras para los colectivos desfavorecidos consiste en suministrar a los empleadores currículos anónimos, que no contengan el nombre, la edad ni foto de los solicitantes de empleo. Desde 2003, la Agencia Nacional para el Empleo (ANPE), de Francia, aplica esta medida para combatir

43. M. Hudson, H. Barnes, K. Bay y J. Philips: «Ethnic minority perceptions and experiences of Jobcentre Plus», Informe de investigación núm. 349, Departamento de Trabajo y Pensiones, 2006, págs. 108 a 118, en la dirección: www.dwp.gov.uk.

44. C. Roberts y S. Campbell: «Talk on Trial: Job interviews, language and ethnicity», Informe de investigación núm. 344, Departamento de Trabajo y Pensiones, en la dirección: www.dwp.gov.uk.

Recuadro 3.9 Red CIL-PROEmpleo del Perú

La Red se creó con el propósito de imprimir un fuerte impulso a las oportunidades de empleo, especialmente para los colectivos socialmente desfavorecidos. Funciona mediante un entramado de agencias públicas y privadas presente en las principales ciudades del país, pero la mayoría de sus operaciones se concentra en Lima. Sus resultados se evalúan con base en el número: a) de solicitantes de empleo inscritos; b) de empresas que utilizan los servicios de la Red, y c) de vacantes cubiertas. En 2004 recurrieron a la Red 80.064 personas, o sea, el 5,4 por ciento del volumen total de desempleo. Un 24 por ciento de ellas encontró trabajo, y se cubrió el 80 por ciento de los puestos vacantes. Más del 60 por ciento de los solicitantes eran hombres, como los solicitantes que no recurrían a la Red, pero más jóvenes, con mejor nivel de enseñanza pero menor experiencia laboral. El 82 por ciento de las vacantes no requería el nivel de escuela primaria completa, pues las empresas buscaban trabajadores calificados recurriendo a otros conductos, como las agencias privadas de empleo o contactos personales. Entre las empresas que recurren a la Red, las manufactureras son más numerosas que las que no recurren a ella (un 43 por ciento frente a un 28 por ciento). Lo mismo es predicable de las empresas con más de 100 trabajadores empleados (un 27 por ciento frente a un 15 por ciento entre las que no recurren a la Red). Los salarios que se ofrecen a los solicitantes de empleo de la Red son muy inferiores a la media del mercado. Los operadores de la Red utilizan dos tipos de formularios. En el primero se recogen los datos personales del solicitante (edad, sexo, estado civil, cabeza de familia o no) y sus calificaciones (nivel de enseñanza, formación, experiencia laboral), su salario más reciente o el actual y el salario deseado. En el segundo se consignan las características y los requisitos del puesto de trabajo ofrecido (nivel de enseñanza, conocimientos en informática y lingüísticos, experiencia laboral). Los datos deben introducirse en la base de la Red para facilitar y acelerar el ajuste entre las calificaciones del candidato y los requisitos del puesto de trabajo, y para controlar los resultados del programa. No obstante, los operadores de la Red prefieren utilizar los formularios manualmente para poder agregar datos que resulten pertinentes para los empleadores, como el sexo, la edad o la estatura. Un estudio reciente mostró que, sin perjuicio del nivel de educación del candidato, los empleadores conceden más importancia a los requisitos de «sexo» y «edad», y prefieren claramente los trabajadores jóvenes de sexo masculino. Para las ocupaciones en las que se tiene contacto con el público y para las cuales se buscan únicamente mujeres, o mujeres jóvenes, se toman en cuenta datos referentes al «aspecto físico» (ser «delgado», tener la piel «clara», tener «buena presencia»). El criterio de la «estatura» se exige sobre todo para ocupaciones en las que sólo se contrata a hombres o en las que se utilizan maquinarias o equipos altos.

Fuente: P. Vera Rojas: *La discriminación en los procesos de selección de personal*, documento de trabajo núm. 46 de DECLARATION (Ginebra, OIT, 2006).

la discriminación⁴⁵. La identidad de los candidatos no se revela al empleador hasta que éste entra en contacto con ellos, y ello para superar los obstáculos con que tropiezan los miembros de las minorías étnicas desde las primeras etapas de la selección, como lo evidencian unas encuestas recientes⁴⁶.

268. Las agencias de empleo privadas también han tomado medidas para combatir el trato discriminatorio. En Francia, por ejemplo, Manpower y la sociedad privada Agefiph firmaron en 2005 un acuerdo de dos años de duración que se centra en seis objetivos prioritarios: aumentar el número de trabajadores con discapacidad empleados con contrato temporal;

ofrecer programas de formación para trabajadores con discapacidad; crear más asociaciones con estructuras regionales y locales; llevar a cabo actividades de sensibilización en las empresas; formar al personal de Manpower, y prestar asistencia a los trabajadores temporeros que sufren accidentes laborales. Es fácil, en particular para las grandes agencias de colocación privadas, que la necesidad de evitar que su reputación salga perjudicada a raíz de un caso de discriminación prime sobre el temor de perder un cliente real o potencial, aunque no siempre resulte sencillo lograr el cumplimiento efectivo de la política antidiscriminatoria (recuadro 3.10).

45. R. Fauroux: *La lutte contre les discriminations ethniques dans le domaine de l'emploi* (París, Ministerio de Empleo, Cohesión Social y Vivienda, 2005).

46. J. F-Amadiéu: «Enquête 'Testing' sur CV», Adia/Paris 1, Observatoire des Discriminations, en la dirección: cerhors.univ-paris1.fr/docsatelecharger/pr%E9sentation%20du%20testing%-20mai%202004.pdf.

Recuadro 3.10
Francia: las agencias de empleo privadas y la discriminación

A raíz de dos casos de discriminación, Adecco, que es la principal agencia de empleo privada en el sector del trabajo temporero, introdujo en 2001 varias medidas correctivas, entre las cuales figuran: la creación de una línea telefónica gratuita para los trabajadores temporeros que aleguen sufrir un trato discriminatorio; la organización de formaciones diversas para 2.000 de sus 4.700 empleados, y la imposición a su personal so pena de sanciones, como el despido, de la obligación de no aceptar de los empleadores requisitos discriminatorios para optar a los puestos de trabajo. No obstante, en fechas más recientes, una sucursal de Adecco fue demandada por haber contratado, a instancia del cliente, sólo a mujeres francesas, blancas y jóvenes.

Fuente: Y. Philippin: «L'entreprise prend des couleurs», en *Le Journal du Dimanche*, 14 de mayo de 2006, pág. 15.

Aumentar las probabilidades de que las personas vulnerables a la discriminación encuentren un empleo

269. La lucha contra la discriminación en el lugar de trabajo no empieza con la ayuda a la búsqueda de trabajo ni con la colocación.

270. Los programas de empleo y formación destinados a incrementar las probabilidades de empleo de las víctimas de discriminación pueden estar financiados por los gobiernos y administrados por servicios públicos de empleo, administraciones locales, entidades comunales, el sector privado, organizaciones de empleadores o sindicatos de trabajadores. La ventaja de participar en estos programas depende de la medida en que éstos y sus ejecutores reconozcan y atiendan las necesidades específicas de los miembros de los colectivos discriminados. Así pues, para asegurar la pertinencia y la legitimidad de las políticas es hoy capital que su formulación y ejecución resulten de consultas celebradas con los miembros de los colectivos interesados, así como de su participación⁴⁷.

271. La orientación profesional, ya venga ofrecida por la educación de nivel secundario o terciario, por los servicios públicos de empleo, por las organizaciones comunitarias o por los empleadores, puede ser un instrumento importante para permitir a los trabajadores combatir la discriminación⁴⁸. Es a menudo preciso crear programas especiales de formación para atender las necesidades de los miembros de los colectivos desfavorecidos, pues

los programas tradicionales no están concebidos para las personas que apenas saben leer, escribir y contar, y en ellos se suele obviar el hecho de que esas personas ocupan puestos de trabajo en la economía informal⁴⁹.

272. El programa titulado «Trabalho doméstico cidadão», del Brasil, que forma parte de la política nacional de formación profesional, reviste especial interés por su enfoque pionero. Por primera vez en la historia del Brasil, un programa público de ámbito nacional se dirige a los trabajadores domésticos, que en 2004 eran más de seis millones y representaban el 20 por ciento del empleo total de las mujeres⁵⁰, en su mayoría de raza negra y con escaso nivel de enseñanza. El programa reconoce y trata la triple desventaja que afecta a las trabajadoras domésticas por motivos de sexo, raza y clase social, y presenta la novedad de aplicar un enfoque integrado, que compagina la formación profesional con la formalización del trabajo doméstico, que las más de las veces no está registrado, la promoción de la sindicación de los trabajadores domésticos y un programa de vivienda para ellos. En la práctica actúa en diferentes frentes: campañas de sensibilización por los medios de comunicación sobre la condición y la situación adversa de estos trabajadores; incentivos fiscales para los empleadores que les den contratos de trabajo conforme a la reglamentación vigente; cursos de formación para trabajadores domésticos sobre los derechos laborales y de enseñanza básica, así como formación profesional para ampliar sus perspectivas profesionales⁵¹. El otorgamiento de subvenciones para sufragar los

47. E. Ogbonna y M. Noon: «A new deal or new disadvantage? British ethnic minorities and Government training», en *International Journal of Manpower* (Bradford), vol. 20, núm. 3/4 (1999).

48. Para una comparación entre distintos sistemas, véase A. G. Watts y R. G. Sultana: «Career guidance policies in 37 countries: Contrasts and common themes», en *International Journal for Educational and Vocational Guidance*, vol. 4, núm. 2-3, 2004, págs. 105-122.

49. I. Zoon y J. Kiers: «Report on the Council of Europe Project 'Roma Access to Employment in SEE'» (Pacto de Estabilidad para Europa del Sureste. Abril de 2005), en la dirección: www.coe.int/T/DG3/RomaTravellers/stabilitypact/activities/FYROM/accessemplimentregional_en.asp.

50. L. Abramo y M. E. Valenzuela: «Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina», en L. Abramo (director de la publicación) *Trabajo decente y equidad de género en América Latina* (Santiago, OIT, 2006), pág. 50.

51. S. Sanches: «Mainstreaming gender and race in active labour market policies: some reflections and experiences in Brazil», mayo de 2006, documento elaborado para el presente Informe global.

gastos de transporte y de guardería infantil han propiciado considerablemente el seguimiento de esa formación. El programa lo aplica el Ministerio de Trabajo y Empleo, en colaboración con los trabajadores domésticos mediante sus sindicatos respectivos.

273. En Camboya, durante el decenio de los noventa y en los años siguientes se ofrecieron cursos itinerantes en las zonas rurales, lo cual permitió a las mujeres campesinas recibir formación, mientras que en épocas anteriores éstas no habían podido disfrutar de esa oportunidad por la falta de medios de transporte y por las exigencias culturales que limitaban su movilidad física (las normas sociales impedían a las mujeres dejar el hogar o sus obligaciones domésticas por períodos prolongados, y se consideraba impropio que pidieran a sus vecinos que las llevaran a un curso impartido fuera de la comunidad)⁵².

274. Los programas de mercado de trabajo, entre ellos los de obras públicas o de interés comunitario, tienen por objeto generar para los trabajadores poco calificados o con pocos recursos oportunidades de ganar temporalmente algún sueldo. Son también un componente clave de las políticas de empleo en la mayoría de los países en desarrollo o con economía en transición. Representan un instrumento programático importante para reducir el subempleo y elevar el salario de la mano de obra ocasional, especialmente donde existen escasas perspectivas de que aumente el empleo asalariado formal, o donde lo más probable es que esos nuevos puestos de trabajo se destinen a trabajadores más calificados, ya estén desempleados o recién incorporados a la población activa.

275. La Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural de 2004 (NREGA), de la India, ha instaurado un salario mínimo para la mano de obra rural y no calificada, y tiene por objeto asegurar un mínimo de 100 días de trabajo. Además, prevé prestaciones de desempleo para aquellos casos en que el trabajo no se ofrezca a un hogar rural. Resulta prematuro extraer conclusiones sobre la incidencia que tendrá este programa en la pobreza y la igualdad de género, pero se han expresado preocupaciones sobre la posible existencia de tiranteces en las familias a la hora de seleccionarse el miembro al que se dará el trabajo y por el hecho de que las mujeres puedan ser excluidas. Sin embargo, las experiencias registradas en otras partes muestran que la cuantía de la retribución y la forma de pago, el sistema de contratación y movilización, las

condiciones de trabajo en el lugar de trabajo y el tipo de plan de generación de puestos de trabajo son elementos determinantes de la inclusión de las mujeres en estos programas, o su exclusión, así como de los beneficios que ellas puedan derivar⁵³.

276. Se están realizando, por iniciativa de la OIT, encuestas en una muestra de distritos de la India con el fin de estudiar, en relación con el Programa Nacional de Garantía del Empleo Rural (NREGP), los aspectos vinculados al trabajo decente y a la igualdad de género, y los efectos de dicho programa en el éxodo rural forzado. Se analiza en particular la dinámica de género en el hogar, la comunidad y los lugares de trabajo para determinar cómo condiciona la medida y la forma de participación de las mujeres en el NREGP. De lo que se trata en última instancia es de definir las cautelas que deberían establecerse para que tanto los hombres como las mujeres puedan beneficiarse del NREGP en pie de igualdad⁵⁴.

277. Un caso ilustrativo es el programa del Perú titulado «A Trabajar Urbano», por el que se genera empleo temporal mediante la creación de infraestructuras económicas y sociales. Se destina a padres de familia, hombres o mujeres, que tienen al menos un hijo menor de 18 años, que se sitúan en los dos quintiles más bajos, y que viven en zonas urbanas cuidadosamente seleccionadas. Si bien las mujeres son en general las principales beneficiarias, su participación varía según la época y la región. Son más numerosas en Lima que en el resto del país porque los salarios son muy bajos, incluso inferiores a los ingresos medios de los hombres que podrían ser beneficiarios. Sin embargo, en las demás ciudades el salario análogo supera el ingreso medio local de los beneficiarios potenciales, por lo que resulta atractivo para los hombres, que representan la mayoría de esos participantes. Una modificación en el tipo de proyecto financiado por el programa produjo un cambio súbito en la composición de los participantes en términos de género. Al dejar de centrarse casi exclusivamente en proyectos destinados a hermosear la ciudad de Lima y sus parques mediante la creación de infraestructuras económicas y sociales, y al exhortarse en el programa a seleccionar a candidatos «idóneos», se produjo una incorporación masiva de hombres a esas obras públicas. A la larga, el programa rectificó esta exigencia de selección porque supuestamente había generado malentendidos y la exclusión, no deseada, de las mujeres⁵⁵.

52. OIT, EIC y UNIFEM: *Decent work for women and men in the informal economy: Profile and good practices in Cambodia* (Bangkok y Phnom Penh, OIT, 2006), pág. 67.

53. A. King Dejardin: «Public Works Programmes, a strategy for poverty alleviation: The gender dimension», documento de debate, cuestiones de desarrollo, núm. 10 (Ginebra, OIT, 1996), págs. 18 a 20.

54. Institute of Social Studies Trust (ISST): «Women and the NREGA», Report of the first Phase. Informe sobre la primera fase, junio de 2006; *Decent Work Country Programme for India 2006-09*.

55. M. Tostes: «Igualdad de oportunidades y promoción del empleo en el Perú: Una radiografía» (documento inédito, 2006), pág. 49.

Políticas encaminadas a cerrar la brecha entre hombres y mujeres en el empleo y la remuneración

278. La realidad indica que en la mayoría de las regiones del mundo han seguido aumentando las oportunidades para que las mujeres participen en el empleo remunerado, aunque con variantes considerables según las regiones, y que un número creciente de mujeres se dedica a carreras que en su día se consideraban exclusivamente reservadas a los hombres (véase el capítulo 1 de la parte II). Ahora bien, pese a los asombrosos progresos logrados en el ámbito de la enseñanza, en todos los países las mujeres siguen ganando, en promedio, menos que los hombres, y muchas de ellas (y algunos hombres también), especialmente aquellas que se hallan en lo más bajo de la escala ocupacional, luchan a diario para poder compaginar la responsabilidad parental con un trabajo remunerado.

279. Las responsabilidades familiares pueden representar una desventaja en el mercado de trabajo cuando entran en conflicto con las exigencias del trabajo, dada la forma en que está organizada la sociedad y la manera en que se comparten las tareas del cuidado de la familia⁵⁶. Como en la mayoría de las sociedades las mujeres siguen cargando con la mayor parte de la responsabilidad familiar, éstas son fuente de desigualdad en términos de género. Las tensiones que surgen entre la vida laboral y la familia limitan las opciones que tienen las mujeres entre no trabajar y trabajar y, en este caso, entre dónde y qué tipos de trabajos puedan tomar. Ello afecta a su vez a su experiencia y antigüedad laborales, así como a su formación y sus perspectivas de carrera, y contribuye a que sus ingresos no aumenten. Ahora bien, incluso las mujeres con responsabilidades familiares que logran mantenerse y progresar en el mercado de trabajo y ocupar altos cargos siguen ganando menos que los hombres que ocupan puestos análogos, lo cual denota que hay discriminación en materia de remuneración.

280. En consecuencia, la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo presupone que se arbitren, tanto a corto como a largo plazo, políticas para abordar conjuntamente todas las cuestiones mencionadas.

Promover la igualdad de remuneración

281. La diferencia de remuneración por motivo de género obedece a varias causas, entre ellas la discriminación por motivo de sexo. En el cuadro 3.4 se destacan los motivos que subyacen a la diferencia de remuneración entre hombres y mujeres, desglosados por factores origen de discriminación.

282. El enquistamiento de la discriminación de género en materia de remuneración muestra que se requieren medidas programáticas claras para atajar este problema. A estos efectos, resulta indispensable garantizar la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, que es derecho fundamental consagrado en el Convenio núm. 100 de la OIT. La igualdad de remuneración no se alcanza logrando que hombres y mujeres ganen lo mismo, ni tampoco cambiando la índole del trabajo que realiza la mujer, sino en subsanar la depreciación de los empleos generalmente ocupados por mujeres y en retribuirlos en función de su valor real. Este fenómeno no tiene por qué imputarse a los factores de mercado ni al nivel de competencia, sino quizás a las diferencias de poder en la negociación colectiva, a prejuicios sobre el valor mercantil de las calificaciones, o a la subestimación histórica de las ocupaciones «femeninas»⁵⁷.

Métodos de evaluación de los puestos de trabajo sin sesgo de género: instrumento eficaz para lograr la igualdad de remuneración

283. Para lograr la igualdad de remuneración se debe comparar y establecer el valor relativo de dos puestos de trabajo de contenido diferente, desglosando sus componentes, «factores» y «subfactores», y puntuándolos. Con arreglo a los métodos analíticos de evaluación de los puestos de trabajo, esos factores son en general las calificaciones y aptitudes, la responsabilidad, el empeño y las condiciones de trabajo⁵⁸. Cuando dos puestos tienen la misma puntuación, merecen igual remuneración, y deben evaluarse atendiendo a su contenido, y no a las características ni al rendimiento de las personas que los ocupan.

56. C. Hein: *Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experience* (Ginebra, OIT, 2005), págs. 10 y 11.

57. Comisión de la Mujer y el Trabajo (Reino Unido): *Shaping a fairer future* (febrero, 2006), en la dirección: www.womenandequalityunit.gov.uk/research/index.htm.

58. Existen dos métodos principales para evaluar los puestos de trabajo. El método de evaluación global o por categorías, y el método analítico de evaluación de puestos de trabajo. Mediante el primero se examina el puesto en su totalidad y no por los componentes que lo integran, lo cual lleva a asimilar las características de la persona que ocupa el puesto con las características del puesto. Por consiguiente, la valoración del evaluador tiende a verse influida por el valor tradicionalmente otorgado al puesto considerado. Estos métodos son difíciles de utilizar cuando se definen más de diez categorías de puestos. La comparación y el proceso de clasificación deben repetirse cada vez que se crea una nueva categoría de puesto. Véase Pay Equity Task Force: *Pay equity: A new approach to a fundamental right*, Final Report, 2004 (Ottawa, 2004), en la dirección www.payequityreview.gc.ca y www.canada.justice.gc.ca.

Cuadro 3.4. Causas y vertientes de las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres

Causas	Vertientes
Diferencias entre hombres y mujeres en lo que respecta a las características de productividad	• Años de enseñanza • Ambito de especialización • Años de experiencia laboral • Antigüedad en el puesto de trabajo
Diferencias en las características de las empresas y los sectores, según empleen a hombres o a mujeres	• Volumen de la empresa • Tipo de industria • Implantación sindical en las empresas y los sectores
Diferencias entre los puestos de trabajo ocupados por hombres y aquellos ocupados por mujeres	• Las mujeres están insuficientemente representadas en los puestos mejor retribuidos • Las mujeres son mucho más numerosas que los hombres en una gama menor de ocupaciones inferiormente retribuidas • Las mujeres y los hombres se concentran en diferentes segmentos de lo que son, en términos genéricos, las mismas ocupaciones • Las mujeres son mucho más numerosas que los hombres en los empleos a tiempo parcial
Diferencias en el número de horas dedicadas al trabajo remunerado	• Los hombres trabajan más horas (trabajo remunerado) que las mujeres
Discriminación en materia de remuneración	
<i>Discriminación directa</i>	• La remuneración no es la misma (más alta) para los hombres que para las mujeres que trabajan en puestos similares • Hay diferente denominación (y remuneración) de los puestos para ocupaciones idénticas o similares
<i>Discriminación indirecta</i>	• Se deprecian las calificaciones, la competencia y las responsabilidades relacionadas con las ocupaciones «femeninas» • Se aplica distinto rasero en los métodos de evaluación de los puestos de trabajo, según los ocupen hombres o mujeres • Se aplica distinto rasero en los sistemas de clasificación de los puestos de trabajo, según los ocupen hombres o mujeres • Se aplica distinto rasero en los sistemas de remuneración de los puestos de trabajo, según los ocupen hombres o mujeres

284. Para evaluar equitativamente los puestos «masculinos» y los «femeninos» se debe utilizar el mismo rasero en términos de género, pues de lo contrario los requisitos esenciales de los puestos ocupados por mujeres son obviados o reciben una puntuación inferior a la de aquellos ocupados por hombres, lo cual refuerza la minusvaloración de los puestos de las mujeres⁵⁹. La

elaboración y la aplicación de los métodos de evaluación de puestos de trabajo son, cuando menos, tan importantes como los métodos mismos y su contenido técnico (recuadro 3.11). Los posibles elementos de parcialidad y prejuicio en términos de género pueden surgir, sin mala intención, en cualquiera de las etapas de elaboración o de aplicación.

59. Los métodos de evaluación de puestos de trabajo analíticos convencionales hacen gran hincapié en las calificaciones, el esfuerzo mental y la responsabilidad, dando mayor importancia a los puestos altos donde los hombres son más numerosos, y no considerando aspectos como la dedicación y la responsabilidad respecto de las demás personas, que caracterizan los puestos de trabajo de las mujeres. C. Katz y C. Baitsch: *L'égalité des salaires en pratique: Deux outils d'évaluation du travail non discriminatoire à l'égard des sexes*: ABAKABA y VIWIV (Ginebra, vdf y Georg Editeur, 1996), pág. 27.

Recuadro 3.11**Principales etapas de una evaluación analítica de los puestos de trabajo sin sesgo de género*****Constitución de la comisión de evaluación de los puestos y formación de sus miembros***

Para proceder a una evaluación de puestos se suele crear en el lugar de trabajo una comisión, que debe componerse de igual número de hombres y mujeres. No todas éstas tienen por qué ocupar puestos de baja calificación, ni todos los hombres por qué tener puestos de jefatura, y debe haber igual número de jefes y de subordinados. Los miembros de la comisión deben recibir una formación sobre las técnicas de evaluación de puestos que se utilicen y sobre la discriminación por motivo de sexo en materia de remuneración.

Selección de los puestos que deben ser evaluados

Para ello es preciso determinar cuáles son los puestos ocupados mayormente por hombres o mujeres. Un criterio determinante es la proporción de mujeres u hombres que trabajan en el puesto considerado: un tipo de puesto ocupado por al menos un 60 por ciento de la fuerza de trabajo «masculina» o «femenina» se considera dominado por un sexo u otro. A efectos de la selección de los puestos que deben compararse, deben tomarse en cuenta puestos de todas las clases, a tiempo completo o a parcial, de duración determinada o indeterminada.

Selección del método

Los métodos analíticos de evaluación de puestos son los más apropiados para detectar la discriminación de género en materia de remuneración y corregirla. Una vez que se ha elegido el método, se deben determinar los factores y los subfactores, o bien los requisitos del puesto. Deben inscribirse todos los aspectos pertinentes de los puestos «masculinos» y «femeninos», pues lo que no se reconoce tampoco se puede contar ni medir. A cada subfactor se le debe atribuir una escala de intensidad o de frecuencia que ayude a deslindar las categorías de puestos. Al fijarse la graduación correspondiente es importante no introducir criterios discriminatorios en términos de género y atribuir automáticamente una escala más extensa a los subfactores que se suelen relacionar con los puestos masculinos.

Acopio de información sobre los puestos

Se debe conocer el contenido de los puestos seleccionados para poder establecer comparaciones entre ellos. La información puede obtenerse mediante la descripción de puestos o cuestionarios abiertos o cerrados, que deben rellenar los trabajadores considerados, deben cumplimentarse mediante entrevistas, o mediante una combinación de ambas fórmulas. Es importante que el lenguaje utilizado en el cuestionario y las entrevistas no contribuya a perpetuar los sesgos de género; por ejemplo, debería utilizarse la palabra «coordinación» en vez de «gestión» para describir las tareas de puestos femeninos, o debería emplearse la forma verbal pasiva en lugar de la forma activa. Los titulares de los puestos y los supervisores deben participar en el acopio de información, la cual debe ser aceptada por ambas partes. Las posibles discrepancias deben examinarse y resolverse.

Análisis de los resultados de la evaluación de puestos

La comisión elabora las descripciones de los puestos evaluados, de conformidad con la información analizada y los acuerdos logrados respecto de los factores, subfactores y escalas de evaluación correspondientes.

Determinación del valor de los puestos evaluados

Para ello se debe asignar un valor a cada factor y subfactor, pues no todos los factores tienen la misma importancia para el trabajo de una empresa. La ponderación de esos factores debe reflejar las diferencias, y debe ser transparente e imparcial en términos de género. Sobre esta base se atribuyen puntos a los puestos evaluados, que se agrupan por intervalos de puntos.

Análisis y ajuste de las puntuaciones resultantes

Una vez concluida la labor de evaluación y de cálculo de puntos, deben examinarse las puntuaciones resultantes. Para ello se debe verificar si existen diferencias sistemáticas en las puntuaciones de los puestos «masculinos» y las de los «femeninos», así como en las escalas salariales correspondientes a esos puestos.

Medición y corrección de las brechas de remuneración

Después de determinarse la porción de la brecha de remuneración que es imputable a la discriminación, debe elevarse en consecuencia la remuneración del puesto depreciado.

Fuente: OIT: «Promoting pay equity through job evaluation free from gender bias: A step-by-step guide» (de próxima publicación).

285. Existen varios métodos para evaluar los puestos de trabajo de manera imparcial en términos de género. Uno de ellos es el que se denomina «Steps to Pay Equity» (Hacia la igualdad de remuneración), que se aplica en Suecia⁶⁰. En diversos países industrializados se han elaborado otros métodos, como ABAKABA y EVALFRI en Suiza, e ISOS en España.

286. La experiencia muestra que es importante que la evaluación de los puestos de trabajo la realicen conjuntamente la dirección y los empleados, hombres y mujeres. Por ejemplo, en Quebec, Canadá, todas las empresas con un mínimo de 100 empleados deben crear una comisión para la igualdad de remuneración con dos tercios de representantes de los trabajadores, que pueden ser o no afiliados sindicales, y de los cuales la mitad deben ser mujeres. La transparencia en la remuneración o en aspectos relacionados con la flexibilidad de la misma es igualmente importante para lograr que los trabajadores consideren que los resultados son equitativos y conformes a la ley.

287. Las comisiones de igualdad de remuneración, en particular, y las comisiones competentes en materia de antidiscriminación, más en general, pueden desempeñar una función muy útil para lograr la igualdad de remuneración, especialmente en las PYME. En Suecia, por ejemplo, el Defensor de la Igualdad de Oportunidad adopta desde 2001 medidas en materia de información y educación para ayudar a los interlocutores sociales a cumplir sus obligaciones en virtud de la Ley sobre Igualdad de Oportunidades, con especial hincapié en la correlación de las remuneraciones. Del mismo modo, en el Reino Unido la Comisión de Igualdad de Oportunidades elaboró un conjunto de materiales para promover la aplicación efectiva de la igualdad de remuneración en el lugar de trabajo, incluso en las pequeñas empresas. Especial importancia reviste, concretamente para las PYME, la creación de comisiones tripartitas encargadas de elaborar instrumentos de evaluación destinados a determinados sectores. Esas comisiones contribuyen a reducir los gastos administrativos de las evaluaciones de puestos (véase la sección relativa al plan de acción de la OIT sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación, en el capítulo 1 de la parte IV, y el proyecto EQUAL en Portugal).

288. Se observa, especialmente en los países industrializados, una clara tendencia a considerar las cuestiones de igualdad en materia de remuneración en los convenios colectivos. Aunque se trata de una tendencia positiva, dejar las cuestiones mencionadas enteramente a la negociación colectiva entraña el riesgo de que se supediten a otros intereses (véase la sección relativa a la negociación colectiva, en el capítulo 2).

289. Los métodos y los procesos de evaluación de los puestos de trabajo coadyuvan a la igualdad de remuneración en la medida en que permiten medir y corregir las diferencias de remuneración provocadas por la discriminación. Sin embargo, no siempre ocurre así en la práctica, pues no todos los países tienen el mismo concepto de la igualdad de remuneración, cuyo significado puede ir desde la eliminación de las prácticas discriminatorias a la eliminación parcial de esas prácticas, sumada a medidas destinadas a combatir otras causas de la disparidad de remuneración considerada como un todo (cuadro 3.5).

290. En muchos países en desarrollo la evaluación analítica de los puestos de trabajo sigue planteando dificultades y muchos países carecen de métodos para realizar una valoración objetiva de los puestos de trabajo. Varios reglamentos y leyes nacionales, incluso algunos recientes, sólo se refieren a un trabajo «idéntico» o «similar», sin mencionar el concepto más amplio de «trabajo de igual valor»⁶¹. Además, las disposiciones sobre igualdad de remuneración suelen aplicarse únicamente al salario básico u ordinario, las remuneraciones en efectivo, o a ciertas prestaciones, lo cual provoca una discriminación por motivo de sexo en lo que respecta a la parte flexible de la remuneración⁶².

291. Ello muestra asimismo que el logro de un salario igual por un trabajo de igual valor puede considerarse como un «lujo» que sólo los países industrializados pueden permitirse, especialmente en contextos en que prevalece el trabajo informal, una oferta de trabajo excedente y la pobreza. Por ello, algunos países, como Líbano, Mauricio y Nigeria, han solicitado asistencia concreta de la OIT en este ámbito.

292. Desde 2001, la Internacional de Servicios Públicos (ISP) ha procurado demostrar, y ello con algunos resultados alentadores, que los programas de igualdad de remuneración coadyuvan a alcanzar objetivos más amplios, como la reducción de la pobreza, la

60. A. Harriman y C. Holm: *Steps to pay equity: An easy and quick method for the evaluation of work demands* (Equal Opportunities Ombudsman, 2001).

61. Por ejemplo, Burkina Faso, República Centroafricana, Congo, Cuba, República Democrática del Congo, Egipto, Eslovaquia, Estonia, Fiji, Honduras, India, Jamaica, Kirguistán, México, Nepal, Nueva Zelandia, Nicaragua, Panamá, Perú, Rumania, Rwanda y Tailandia; K. Landuyt: «Equal remuneration for men and women for work of equal value: Convention No. 100»: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (Ginebra, OIT, 2006), pág. 1.

62. Por ejemplo, Isla Norfolk (Australia), República Democrática del Congo, Kirguistán, Pakistán, Rwanda, Eslovaquia y Tailandia; véase Landuyt, *op. cit.*, pág. 2.

Cuadro 3.5. Diferentes métodos de promoción de la igualdad de remuneración

Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3
Enfoque completo, que apunta a la eliminación de las prácticas discriminatorias en materia de remuneración y de las diferencias que por este concepto provoca la discriminación	Enfoque parcial, que apunta a la eliminación de las prácticas discriminatorias en materia de remuneración	Enfoque intermedio, que apunta a la eliminación de ciertas prácticas discriminatorias y de las diferencias de remuneración por motivo de género en su totalidad
Suecia y Quebec (Canadá)	Países Bajos, Reino Unido	Francia, Suiza
Obligatorio	Voluntario	Obligatorio
● Requisito: Elaboración de un método de evaluación de puestos de trabajo sin sesgo en términos de género ● Se centra en los puestos dominados por los hombres y los dominados por las mujeres, y establece una comparación entre ambos tipos ● Mide la diferencia de remuneración entre puestos de igual valor ● Ajusta la remuneración de los puestos en que las mujeres son más numerosas con el fin de eliminar la diferencia en un plazo determinado	● Requisito: Elaboración de un método de evaluación de puestos de trabajo sin sesgo en términos de género ● No tiene pautas precisas para la medición de las diferencias de remuneración ● No tiene pautas precisas para la eliminación de las diferencias de remuneración	● Requisito: Análisis de regresión de los salarios por sexos; si la brecha residual es superior al 5 por ciento, se procede a nuevos análisis para formular medidas correctivas (Suiza) ● Evalúa la distribución de la remuneración por sexos, del salario mensual promedio por sexos, y de la proporción de mujeres en las diez ocupaciones mejor retribuidas (Francia) ● No precisa que se elabore un método de evaluación de puestos exento de sesgos en términos de género ● No tiene pautas precisas para la medición de las diferencias de remuneración ● No tiene pautas precisas para la eliminación de las diferencias de remuneración

Fuente: M. Th. Chicha: *A comparative analysis of promoting pay equity: Models and impacts*, documento de trabajo núm. 49, DECLARATION (Ginebra, OIT, 2006).

inclusión social y la mejora de los servicios públicos⁶³. Ello ha contribuido a su vez a elevar la aceptación social y política de los objetivos de la igualdad de remuneración. Entre otros beneficios derivados de esta última, valga citar el mejor conocimiento de los requisitos de los puestos de trabajo y, por tanto, mejor orientación de los cursos de formación en la empresa y mayor eficacia de las operaciones de remuneración, contratación y selección (véase el recuadro 4.1, en la parte IV).

293. Cada vez más países reconocen que las medidas y las políticas de promoción de la igualdad de oportunidades y de trato para los hombres y las mujeres en el empleo y la ocupación en general también ayudan a reducir las desigualdades de remuneración. Las medidas que se adoptan para promover la

igualdad de género en el trabajo y conciliar el trabajo y la familia pueden ayudar a reducir las diferencias de remuneración, al favorecer la antigüedad y la experiencia de las mujeres en el trabajo, su formación y sus perspectivas de carrera.

Políticas aplicadas en el lugar de trabajo para ampliar la gama de opciones y oportunidades de empleo de los trabajadores con responsabilidades familiares

294. Las disposiciones en pro de las familias no deben destinarse solamente a las mujeres, sino también a los hombres, pues el concepto de «familia» abarca, además de las responsabilidades inherentes al

63. A. Hegewisch, S. Hammond y K. Valladares: «Report of the evaluation of the PSI Pay Equity Campaign», 31 de octubre de 2006, en la dirección: www.world_psi.org.

cuidado de los niños, aquellas vinculadas a la atención de los demás miembros de la familia que están a cargo del que trabaja, ya sea hombre o mujer (por ejemplo, personas de edad o pareja con discapacidad).

295. Se estima que en el mundo hay unos 340 millones de niños menores de 6 años, y 930 millones de niños menores de 15 años que viven en hogares donde todos los adultos tienen un trabajo retribuido. Esta situación se debe a la incorporación masiva de las mujeres a la fuerza de trabajo, movimiento que no se ha acompañado de una disminución paralela de la fuerza de trabajo masculina, y también es atribuible a unas políticas de familia y de lugar de trabajo poco propicias⁶⁴.

296. Las tendencias actuales de la ordenación del tiempo de trabajo, ya sea en los países industrializados, en desarrollo o en transición, permiten cada vez más a los trabajadores con responsabilidades familiares conciliar el trabajo y la atención de la familia. En el mundo industrializado se han experimentado una intensificación y una «densificación» del tiempo de trabajo, con la eliminación de los tiempos improductivos durante la jornada laboral, en particular en el caso de los gerentes y los trabajadores independientes⁶⁵. Estas largas jornadas también parecen caracterizar a los nuevos Estados miembros de la Unión Europea, y las horas extraordinarias son hoy la pauta para los trabajadores con bajos niveles de calificación y salario en Tailandia⁶⁶, así como en países como la Argentina, Brasil, Colombia, Chile y México⁶⁷.

297. Las largas jornadas laborales tienen una incidencia desproporcionada en las mujeres, por ser ellas las que principalmente se ocupan todavía del cuidado de la familia, lo cual reduce su libertad a la hora de decidir si desean no trabajar o trabajar, dónde y en qué tipo de empleo. En los países industrializados, las jornadas laborales demasiado largas dificultan la contratación de las mujeres en puestos de dirección y su permanencia en ellos, lo cual acentúa la segregación en el empleo por motivos de sexo y, en consecuencia, la diferencia de remuneración en términos de género. En el Canadá, por ejemplo, las mu-

jer, especialmente aquellas con responsabilidades familiares, están más dispuestas que los hombres a tomar trabajos fijos de fin de semana a tiempo parcial, temporal o de temporada, probablemente con el fin de compaginarlos con los horarios de trabajo del cónyuge que trabaja durante la semana (de lunes a viernes)⁶⁸.

298. En la economía informal, la presión del tiempo se advierte especialmente en ciertas categorías de trabajadores, como los pequeños comerciantes, a menudo mujeres, que deben llevar a los hijos al lugar de trabajo y lidiar con las variaciones de la demanda de temporada, así como con los cambios meteorológicos y las formas de comerciar, todo lo cual puede obligarlas a comenzar sus actividades muy temprano por la mañana y a terminarlas a altas horas de la noche.

299. Estas modalidades de trabajo acentúan la desigualdad en el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado entre hombres y mujeres, lo cual socava las perspectivas de empleo, de carrera y de remuneración de las mujeres, y aumenta la carga de trabajo de estas últimas (gráfico 3.1).

300. Las medidas públicas en pro de la familia pueden resultar eficaces para afrontar estos retos, siempre que en ellas también se tengan en cuenta las consideraciones de igualdad entre hombres y mujeres (recuadro 3.12). Estas políticas también pueden contribuir a contrarrestar el alarmante descenso de las tasas de fecundidad registrado en varios países industrializados, como Italia y Japón. Los estudios de la OCDE muestran que en algunos países la correlación entre la participación de la fuerza de trabajo femenina y la tasa total de fecundidad pasó de ser negativa a ser positiva después de que se introdujese una serie de iniciativas destinadas a atenuar la tensión entre el trabajo y la familia, como, por ejemplo, el aumento del número de guarderías infantiles, el abaratamiento de la crianza de los niños, el fomento del trabajo a tiempo parcial y la concesión de períodos de licencia más largos⁶⁹.

64. J. Heymann: *Forgotten Families: Ending the growing crisis confronting children and working parents in the global economy* (Nueva York, Oxford University Press, 2006), págs. xi y 7.

65. J. Y. Boulín, M. Lallement y F. Michon: «Decent working time in industrialized countries: Issues scopes and paradoxes», en J. Y. Boulín, M. Lallement, J. C. Messenger y F. Michon (directores de la publicación): *Decent working Time: New Trends, new issues* (Ginebra, OIT, 2006), pág. 32.

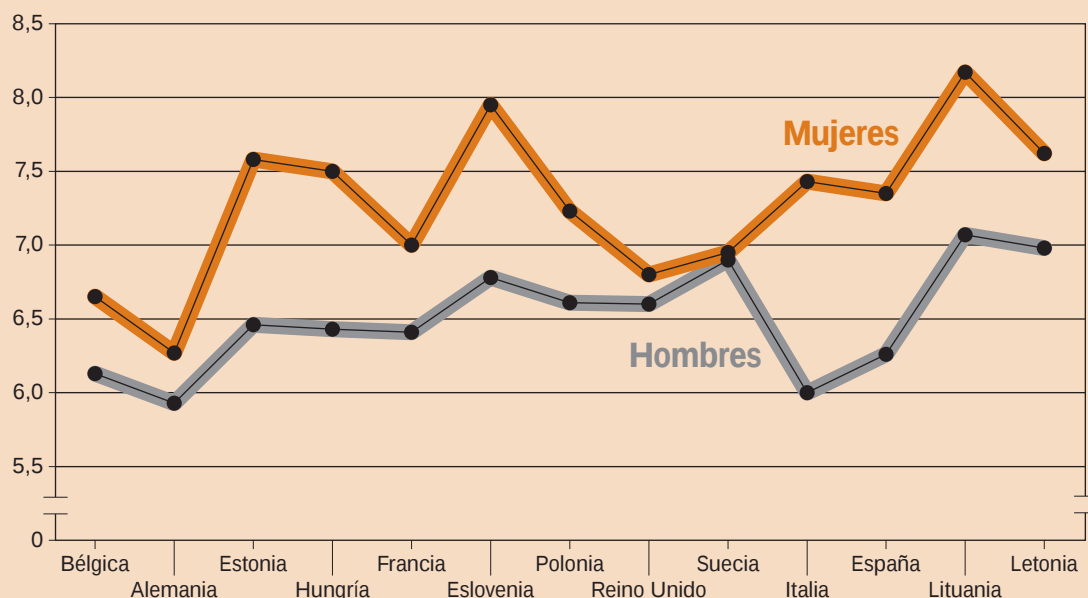
66. K. Kusakabe: *Reconciling work and family: Issues and policies in Thailand*, Conditions of Work and Employment Series, núm. 14 (Ginebra, OIT, 2006).

67. M. L. Vega (directora de la publicación): *La reforma laboral en América Latina: 15 años después. Un análisis comparado* (Lima, OIT, 2005), págs. 41 a 43.

68. I. U. Zeytinoglu y G. B. Cooke: «Who is working at weekends? Determinants of regular weekend work in Canada», en J. Y. Boulín, M. Lallement, J. C. Messenger y F. Michon (directores de la publicación): *Decent working Time, op. cit.*, págs. 411 y 412.

69. A.C. D'Addio y M. Mira d'Ercole: *Trends and determinants of fertility rates in OECD countries: The role of policies*, OECD Social, Employment and Migration Working Papers No. 27 (París, OCDE, 2005).

Gráfico 3.1. Tiempo medio dedicado al trabajo (remunerado o no remunerado) por hombres y mujeres de 20 a 74 años de edad seleccionados entre los 25 países de la UE (horas diarias)



Fuente: Eurostat: «Una representación estadística de la vida de mujeres y hombres en la UE 25», comunicado de prensa 29/2006, 6 de marzo de 2006, en la dirección: epp.eurostat.ec.europa.eu.

Trabajo a tiempo parcial

301. En la OCDE y en 15 países de la UE, el trabajo a tiempo parcial ha aumentado de forma sostenida y considerable en los diez últimos años, lo cual ha entrañado un incremento de la fuerza de trabajo femenina. No obstante, pese a este último ascenso, en los países de la OCDE se observan variaciones im-

portantes de las proporciones relativas del empleo a tiempo parcial y la distribución entre los sectores y las ocupaciones (gráfico 3.2). Estas diferencias se deben a las peculiaridades de las políticas y las instituciones de cada país, si bien en la mayoría de éstos el trabajo a tiempo parcial sigue siendo para las mujeres sinónimo de baja condición, escasa formación y oportunidades de carrera limitadas, pese a que a menudo

Recuadro 3.12 Los requisitos esenciales de las medidas en pro de las familias deben coadyuvar a la igualdad entre hombres y mujeres

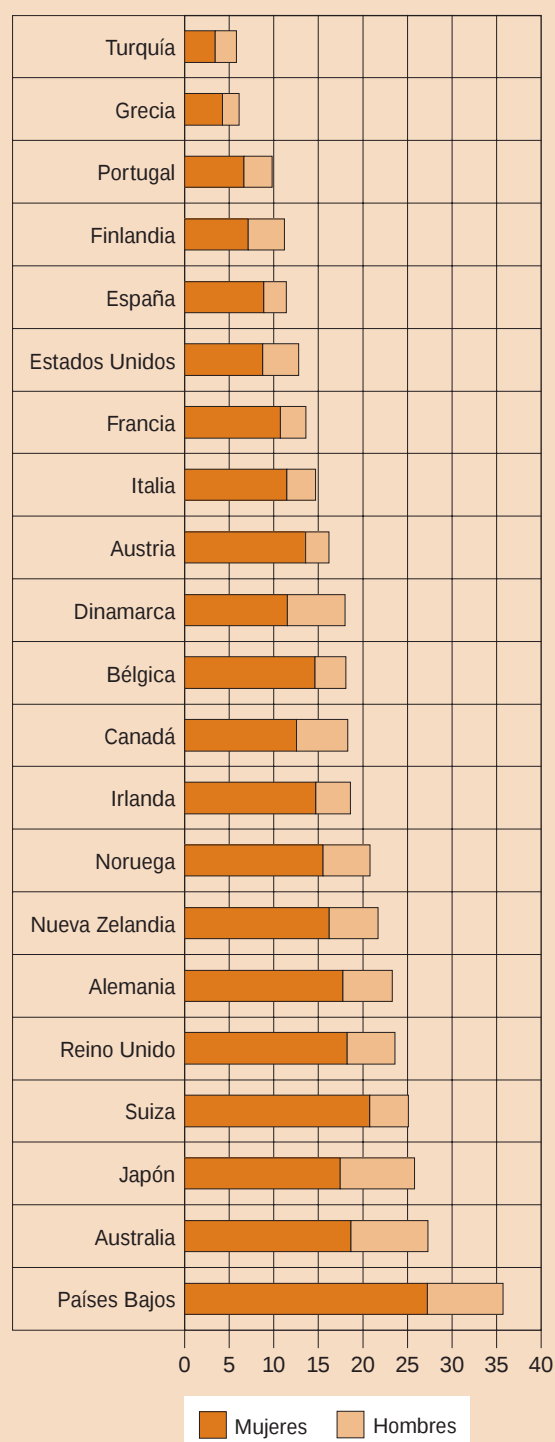
Reconocer el papel de los hombres en materia de prestación de cuidados. Otorgar la licencia por paternidad y facilitar la licencia parental, ambas cuales han de ser intransferibles, después de la licencia inicial por maternidad, tanto para los hombres como para las mujeres.

Permitir que el trabajo «normal» sea más compatible con la vida familiar. Ofrecer arreglos flexibles respecto de los horarios de trabajo, los períodos de descanso y las vacaciones; ofrecer también la licencia anual, períodos de licencia breves para casos de urgencia, la posibilidad de trabajar a tiempo parcial (en buenas condiciones), con horarios flexibles y capitalización del tiempo de trabajo, el teletrabajo, la reducción de la jornada laboral y del número de horas extraordinarias.

Volver las responsabilidades familiares más compatibles con el trabajo. Crear guarderías infantiles de calidad y de costo módico para los niños pequeños y en edad preescolar.

Promover una repartición más equitativa de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres.

Gráfico 3.2. Trabajo a tiempo parcial¹, como porcentaje del empleo total desglosado por sexos, en una muestra de países, 2005



¹ Menos de 30 horas semanales; Japón: menos de 35 horas semanales.

Fuente: OCDE: *Perspectives de l'Emploi 2006: Stimuler l'emploi et les revenus* (París, 2006), Anexo estadístico, cuadro E.

se presente como una oportunidad tanto para las madres como para los padres que trabajan. Además, el trabajo a tiempo parcial suele ser involuntario, ya que es el remedio supletorio después de un trabajo de tiempo completo.

302. Sin embargo, el trabajo a tiempo parcial puede ayudar a compaginar el trabajo con las responsabilidades parentales, sin por ello acentuar las desigualdades de género en el empleo y la remuneración, ni en el seno de la familia. Un estudio comparado realizado sobre el trabajo a tiempo parcial en Alemania, Países Bajos y Reino Unido muestra que los Países Bajos han logrado eliminar algunos de los inconvenientes para la mujer en el mercado laboral, generalmente relacionados con esta fórmula de empleo. En primer lugar, este país ha «normalizado» el trabajo a tiempo parcial nivelando las diferencias entre los trabajadores a tiempo parcial y aquellos empleados a tiempo completo en lo que respecta a sus derechos, prestaciones e ingresos, mientras que en Alemania y Reino Unido estos puestos suponen muy pocas horas de trabajo a la semana (menos de 16 horas en el Reino Unido), entrañan menores costos salariales y devengan poca remuneración, amén de quedar excluidos de las prestaciones de protección social. En segundo lugar, los Países Bajos también han logrado introducir el trabajo a tiempo parcial en todos los sectores y ocupaciones. Contrariamente a lo que sucede en los otros dos países, el trabajo a tiempo parcial se reparte de manera equitativa entre todos los colectivos de mujeres, de modo que el trabajo a tiempo parcial involuntario es poco frecuente y más difundido entre los hombres que otros países⁷⁰.

303. Estos resultados pueden atribuirse a una reglamentación mayor del mercado de trabajo, a la movilización de grupos activistas de mujeres y al apoyo de los interlocutores sociales. A pesar de ello, la formación y las oportunidades de carrera siguen siendo menores para los trabajadores a tiempo parcial y la escasez de guarderías infantiles sigue planteando dificultades.

304. Además, aunque en los tres países antes referidos los trabajadores tienen derecho, en virtud de reformas legislativas recientes y en determinadas circunstancias, a pedir un cambio de horario de trabajo, pocos han aprovechado esta oportunidad; acaso por temer que solicitar un horario de trabajo más corto pudiera entorpecer sus perspectivas de carrera.

70. M. Yerkes y J. Visser: «Women's preferences or delineated policies? The development of part-time work in the Netherlands, Germany and the United Kingdom», en J. Y. Boulin y otros, *op. cit.*, pág. 257.

Arreglos para propiciar el cuidado de los niños

305. La existencia de guarderías infantiles fiables y a precios asequibles es un factor decisivo para aumentar la participación de la fuerza de trabajo femenina, retener a las madres de familia en el mercado de trabajo y permitir que los padres solteros o casados concilien el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares. Las guarderías infantiles y las disposiciones tomadas al respecto deben atender las necesidades de diferentes colectivos de niños: desde los niños de corta edad hasta los que están en edad preescolar o van a la escuela y necesitan un refuerzo de enseñanza después de la escuela.

306. En todo el mundo se ha observado una evolución alentadora de la cobertura de la educación preprimaria, que abarca desde los tres años hasta la edad de ingreso en la educación primaria⁷¹. Ahora bien, la ampliación de los servicios de guardería para los niños de corta edad, menores de tres años, ha sido limitada en los países industrializados y no ha constituido una prioridad en muchos países en desarrollo, ni en los Estados en transición de Europa Central y Oriental, ni en la Comunidad de Estados Independientes⁷². Después de la disolución del bloque soviético se mantuvieron largos períodos de licencia remunerados o no remunerados para las madres en países como Belarús, República Checa, Hungría⁷³, Polonia y Ucrania⁷⁴. Se ha recurrido a la extensión de la licencia por maternidad para reducir la demanda de servicios de guarderías infantiles y no hacer inversiones en ese ámbito⁷⁵. La disminución del número de guarderías infantiles fiables y de costo módico en Europa Oriental y Central, en particular fuera de las grandes ciudades, parece haber provocado un aumento de la discriminación de las mujeres en el lugar de trabajo⁷⁶.

307. Los acuerdos entre instituciones públicas y privadas pueden resultar sumamente importantes para reducir las subvenciones destinadas al cuidado de los niños. En China se han observado una tendencia a la privatización y mayor colaboración con el sector privado en la prestación de servicios preescolares.

Las guarderías infantiles dirigidas por las empresas han sido disueltas o transferidas a los departamentos locales de educación. Se prevé que los principales proveedores de servicios de guardería y jardines de infancia para niños de tres a cinco años de edad sean entidades no estatales, que deberán recaudar fondos de varias fuentes, entre ellas empresas, ciudadanos y colectividades. Además, se están tomando medidas para orientar mejor la labor de los proveedores de atención a niños pequeños en las zonas rurales⁷⁷.

308. En Kenya, los padres y las colectividades son los principales colaboradores en la gestión de los centros de educación preescolar, que en el año 2000 acogían al 34 por ciento de los niños de entre tres y cinco años de edad. Pese a que el 80 por ciento de esos centros son públicos y a que las autoridades públicas participan en el abono del costo de mantenimiento de los establecimientos preescolares en las ciudades, los padres y las colectividades proporcionan tierra y fondos para la construcción de establecimientos, el suministro de muebles y otro material, amén de abonar los salarios de los docentes. La descentralización y el respeto de las ricas y variadas tradiciones culturales del país son otros elementos clave del programa⁷⁸.

309. Los sindicatos y las empresas también pueden aunar fuerzas para contribuir a superar las tensiones entre el trabajo y la vida familiar. Buen ejemplo de ello es una guardería infantil de Bangkok, Tailandia, creada para atender la necesidad de ayudar a los empleados de la empresa TOT PLC a cuidar a sus niños. La empresa suministró los locales y el sindicato abona los salarios de los docentes, los padres llevan mantas, pañales y botellas de leche y de agua para los niños. La guardería recibe niños de año y medio a cinco años de edad⁷⁹.

310. Es preciso prestar especial atención a las condiciones y necesidades específicas de los trabajadores de la economía informal con responsabilidades familiares. Los costos imputables a la falta de actuación en ese campo son bien conocidos: los niños son llevados a lugares de trabajo peligrosos o dejados sin atención en el domicilio, con el riesgo de lesionarse o de caer

71. UNESCO: *Informe de seguimiento de la educación para todos 2006: La alfabetización, un factor vital* (París, 2005), pág. 40.

72. Soo-Hyang Choi: *La educación preprimaria: una válida opción de inversión para la EPT*, Nota de la UNESCO sobre las Políticas de la Primera Infancia, núm. 31, marzo-abril de 2006.

73. E. Fultz, M. Ruck y S. Steinhilber (directores de la publicación): *The gender dimensions of social security reform in Central and Eastern Europe: Case studies of the Czech Republic, Hungary and Poland* (Budapest, OIT, 2003).

74. Comisión Económica de las Naciones Unidas para Europa (UNECE): «Employability policies in transition countries: issues, good practices, and policy options», documento de referencia presentado en el Coloquio Regional sobre Incorporación de las Cuestiones de Género en las Políticas Económicas, 28-30 de enero de 2004, Ginebra, pág. 12.

75. L. Haddad: *An integrated approach to early childhood education and care*, UNESCO Early Childhood and Family Policy Series, núm. 3, octubre de 2002, pág. 7.

76. S. Steinhilber: «Women's views on social security reform: Qualitative survey», en E. Fultz y otros, *op. cit.*, págs. 319 a 320.

77. L. Haddad, *op. cit.*, págs. 9 y 10.

78. *Ibid.*, págs. 15 y 16.

79. K. Kusakabe: *op. cit.*, pág. 58.

enfermos, o, si acaso, son retirados de la escuela para cuidar a los hermanos menores, cuando no dejados en guarderías improvisadas e inadecuadas⁸⁰.

311. La experiencia muestra que se puede hacer algo para invertir esta situación, y que las medidas tomadas para determinadas categorías de trabajadores del sector informal y sectores específicos dan resultados alentadores. En la India se han creado guarderías itinerantes en obras de construcción para atender a los niños de los obreros empleados en dicho sector. Actualmente, el sistema de guarderías itinerantes funciona mediante una red de 450 centros de guardería diurnos, situados en obras de construcción y en barrios de viviendas precarias de Nueva Delhi, Mumbai y Puna, que atienden hasta 600.000 niños⁸¹. En Sudáfrica, la «StreetNet», organización que representa a los vendedores callejeros, ha inscrito en el programa de sus negociaciones con las autoridades locales la instalación de puntos de suministro de agua y de guarderías infantiles en los planes de construcción de nuevos mercados. Esta iniciativa forma parte de una serie más extensa de pretensiones que comprenden, entre otras cosas, la simplificación de los procedimientos de obtención de patentes y el cese del hostigamiento y de la confiscación de los bienes de los vendedores sin patente.

Licencia por paternidad y licencia parental

312. En varios países el derecho a licencia para el cuidado de los niños ha experimentando cambios radicales en los últimos años. Ha habido una tendencia a animar a los padres a tomar licencia para atender a sus hijos mediante la introducción de la licencia por paternidad o la modificación de la licencia parental. Los derechos introducidos recientemente por medio de la licencia por paternidad, con un período corto de licencia inmediatamente posterior al nacimiento de un hijo, pueden ser optativos u obligatorios. En Italia, el padre tiene el derecho, que no la obligación, de tomar dos semanas de licencia postnatal. En Portugal, el período de licencia por paternidad es de 20 días, de los cuales cinco son obligatorios. Esta duración puede variar (de un día en Arabia Saudita, Chile y Túnez,

a 90 días en Eslovenia e Islandia), puede ser remunerada o no serlo (si bien este último caso suele ser el más frecuente), y financiada por el empleador, por la seguridad social, o por ambos⁸².

313. En Islandia, desde que se procedió a la reforma legislativa de 2001 no se establece distinción alguna entre la licencia por maternidad y la licencia por paternidad; se concede sin embargo una licencia remunerada de nueve meses (el 80 por ciento del salario) después del nacimiento de un hijo. Este período se distribuye en tres partes iguales entre la madre, el padre (cuya cuota no es transferible) y la pareja.

314. El período de licencia parental, relativamente largo después de expirar el de licencia por maternidad, es aplicable en algunos países tanto para las mujeres como para los hombres. Puede ser un derecho compartido que cada uno de los padres puede tomar (por ejemplo, en Cuba, Estonia, Hungría y Viet Nam), un derecho individual e intransferible (por ejemplo, en Bélgica, Islandia e Irlanda), o un derecho mixto, que combina derechos individuales y familiares (en Noruega y Suecia). En Europa, la Directiva del Consejo relativa al acuerdo marco sobre el permiso parental⁸³ ha sido decisiva para incrementar el número de países que otorgan derechos individuales de licencia parental, estimulando así a ambos padres a tomar la licencia parental, lo cual fomenta la igualdad de género.

315. No obstante, estos derechos se niegan *de jure* a numerosos padres que trabajan, en particular a los que lo hacen por cuenta propia, con contratos temporales, o para pequeños empleadores (Estados Unidos) o bien en función de su historial de empleo (Japón).

316. En lo referente a la tasa de utilización de los períodos de licencia, los datos muestran que en todas partes las madres siguen tomando más tiempo que los padres, si bien se observan ciertos cambios alentadores en el comportamiento de los padres, por ejemplo en Islandia, donde en tres años el número promedio de días de licencia tomados por los hombres aumentó de 39 a 83, o en Portugal, donde la cuarta parte de los padres con derecho a licencia tomaron más de los cinco días de licencia obligatorios⁸⁴. En todas partes el factor decisivo que motiva la utilización de los derechos de licencia parental tanto para los hombres como

80. J. Heymann: *Transformaciones sociales y sus implicancias para la demanda mundial de cuidado y educación para la primera infancia* (ECCE), Nota de la UNESCO sobre las políticas de la primera infancia, núm. 8, noviembre-diciembre de 2002.

81. Véase en la dirección: www.mobilecreches.org.

82. I. Öun y G. Pardo Trujillo: *Maternity at work: A review of national legislation – Findings from the ILO's Conditions of work and Employment Database* (Ginebra, OIT, 2005), págs. 37 y 38.

83. Directiva 96/34/CE del Consejo, de 3 de junio de 1996, relativa al acuerdo marco sobre el permiso parental celebrado por la UNICE, el CEEP y la CES, *Diario Oficial*, L 145, 19 de junio de 1996, págs. 4 a 9. Según esta Directiva, el permiso parental debería concederse a ambos padres como un derecho individual durante un período mínimo de tres meses.

84. Islandia: I. Öun y G. Pardo Trujillo, *op. cit.*, pág. 38; Portugal: F. Deven y P. Moss (directores de la publicación): *Leave policies and research: Reviews and country notes*, CBGS, documento de trabajo 2005/3.

para las mujeres es que es remunerada y, en general, relativamente bien⁸⁵.

317. En la República Checa, Hungría y Polonia, en el decenio de los noventa se dio el mismo acceso a las mujeres y a los hombres en materia de prestaciones de cuidado de los niños, lo cual modificó radicalmente la reglamentación anterior por la que se imponían requisitos más estrictos para los hombres o incluso se les excluía por completo del ejercicio de ese derecho. Sin embargo, los casos de que se tiene constancia parecen indicar que, en esos países, la tasa de utilización por los padres de las prestaciones de cuidado de los niños es por ahora insignificante. Ello se debe a la escasez de las prestaciones correspondientes al período de crianza de los niños, a unos valores culturales según los cuales las mujeres son las principales encargadas del cuidado de los niños, y a la diferencia salarial entre hombres y mujeres, que desanima a los primeros de renunciar a un trabajo retribuido para cuidar de los niños⁸⁶. En Europa Oriental y Central una novedad interesante ha sido la creación de un derecho de licencia para atender a niños recién nacidos. Ese derecho se atribuye a personas distintas de los padres (por ejemplo, una abuela, un abuelo o cualquier otro pariente), que toma al niño a su cargo (Lituania, República de Moldova y Federación de Rusia).

318. Sin embargo, en esos países muchas madres que trabajan no parecen aprovechar estos derechos de licencia parental porque temen perder el empleo o que se le asigne un puesto inferior al reincorporarse a él⁸⁷. Empero, aun cuando no se aplican total o parcialmente, las disposiciones relativas a un período largo de licencia parental para las mujeres refuerzan la imagen según la cual éste es «costoso» y poco confiable, contribuye a la depreciación de las calificaciones, pues tiende a penalizar más a las mujeres que a los hombres⁸⁸, y dificulta la reinserción de las madres en el empleo.

319. En esa región surgieron grandes controversias en cuanto a si el período de licencia parental debía acortarse con el fin de no acentuar la desigualdad de género en el empleo y en el hogar. Para contrarrestar esta tendencia sería conveniente promulgar una legislación antidiscriminatoria más coherente y poner en práctica una repartición más equilibrada de las res-

ponsabilidades familiares⁸⁹. Del mismo modo, resultaría útil adoptar medidas para ayudar a los padres y madres que reanudan el trabajo después de una licencia parental⁹⁰.

320. La naturaleza, la persistencia y las ramificaciones de la discriminación requieren la elaboración de estrategias integradas, basadas en medidas antidiscriminatorias destinadas al lugar de trabajo y al mercado laboral, así como a otras esferas sociales, como la colectividad, la escuela o la familia.

Evolución reciente en el plano internacional

321. Así como la actuación del Estado y de las organizaciones de trabajadores y de empleadores es primordial para que haya más lugares de trabajo exentos de discriminación, la esfera internacional y sus actores desempeñan un papel igualmente importante. Aunque la discriminación existía mucho antes de la globalización, ésta ha modificado el alcance y las características de aquélla. Por consiguiente, no se pueden adoptar medidas correctivas exclusivamente en el plano de los países, sino que es necesario intervenir también en el marco internacional y global, mediante métodos que se refuercen mutuamente.

322. Las instituciones internacionales, tanto públicas como privadas, y los procesos de integración económica regional son factores que pueden determinar el que la globalización contribuya a lograr la igualdad y la paz o, al contrario, a seguir ahondando las desigualdades y reforzando las tensiones. Más adelante se examinan el alcance y la incidencia de varias iniciativas tomadas al respecto.

Promover prácticas idóneas entre prestatarios mediante políticas crediticias

323. En los últimos años las Instituciones Financieras para el Desarrollo (DFI), que comprenden instituciones financieras internacionales (IFI) globales y regionales, y las instituciones financieras nacionales para el desarrollo, han comenzado a examinar el impacto social y medioambiental de sus actividades cre-

85. European Industrial Relations on-line (EIROnline): *Family-related leave and industrial relations*, septiembre de 2004, en la dirección: www.eurofound.europa.eu/eiro/2004/03/study/tn0403101s.html.

86. E. Fultz y S. Steinhilber: «The gender dimensions of social security reform in the Czech Republic, Hungary and Poland», en E. Fultz y otros, *op. cit.*, pág. 27.

87. *Ibíd.*

88. J. Rubery, P. Grimshaw y H. Figueiredo: *The gender pay gap and gender mainstreaming pay policy in EU Member States*, Synthesis Report for the Equal Opportunities Unit in the European Commission, 2002, pág. 7.

89. UNECE, *op. cit.*, pág. 12.

90. C. Hein, *op. cit.*, pág. 118.

diticias, en particular la promoción del respeto de los principios consagrados en las normas internacionales del trabajo sobre las prácticas de sus clientes en materia de empleo. La Corporación Financiera Internacional (IFC), institución internacional para el desarrollo financiero del grupo del Banco Mundial, adoptó en fechas recientes las Normas de Desempeño y Notas de Orientación sobre normas sociales y ambientales, por las que la IFC se compromete a aplicar los convenios fundamentales de la OIT, así como las normas relativas a la seguridad y salud, y las referentes a la racionalización de gastos. Por las Normas de Desempeño se establecen las condiciones que debe reunir el cliente para poder recibir apoyo de la IFC, como el comprometerse a cumplir la legislación nacional aplicable, con referencia a las normas internacionales. Las Normas de Desempeño se elaboraron en consulta con una amplia gama de actores, en particular la OIT, y con la participación activa de la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOUSL).

324. La Norma de Desempeño 2, relativa al trabajo y a las condiciones laborales, contiene las siguientes disposiciones en materia de no discriminación:

El cliente basará la relación de empleo en el principio de igualdad de oportunidades y tratamiento con respecto a la contratación, condiciones de trabajo y condiciones de empleo, según métodos adecuados para las condiciones y práctica. En países en que la ley nacional protege el derecho a la no discriminación en el empleo, el cliente cumplirá con ésta. Cuando las leyes nacionales no se pronuncian acerca de la no discriminación en el empleo, el cliente no discriminará con respecto a la selección y contratación, compensación (incluidos sueldos y beneficios), acceso a capacitación, promoción, término del empleo o jubilación, disciplina o cualquier otro aspecto de la relación de empleo. No se considerarán como discriminación las medidas especiales de protección o asistencia para solucionar la discriminación pasada o la selección de un empleo en particular basada en los requisitos inherentes.

325. La IFC publicó también una nota sobre prácticas idóneas en materia de no discriminación e igualdad de oportunidades, en que se propugna la diversidad comercial⁹¹. Después adoptaron los deno-

minados «Principios de Ecuador» cerca de 40 bancos de desarrollo nacionales que representan aproximadamente el 85 por ciento del volumen mundial de los préstamos destinados a proyectos de desarrollo. Estos bancos resolvieron aplicar las normas de desempeño de la IFC correspondiente a la financiación de proyectos por valor de al menos 10 millones de dólares de los Estados Unidos⁹².

326. Se observan también cambios alentadores en los bancos regionales de desarrollo. En junio de 2006, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) publicó unos requisitos todavía más completos para aplicar las normas internacionales del trabajo en los proyectos de infraestructura. El Banco Europeo de Inversiones adoptó también un compromiso similar en 2006, mientras el Banco Asiático de Desarrollo publicó, en diciembre del mismo año, un manual sobre las normas fundamentales del trabajo, elaborado en estrecha colaboración con la OIT⁹³. En este mismo sentido, el Presidente del Banco Mundial expresó, durante los debates mantenidos con una delegación sindical de alto nivel en diciembre de 2006, su voluntad de velar por que en todos los proyectos de infraestructura financiados por el Banco Mundial se respetasen las normas fundamentales de la OIT, entre ellas, aquellas relativas a la no discriminación y a la igualdad. De ponerse en práctica, los proyectos financiados por el Banco Mundial por un valor anual de unos 8.000 millones de dólares de los Estados Unidos deberán cumplir con esta nueva exigencia.

Integración económica regional y acuerdos de libre comercio: un panorama heterogéneo

327. La integración económica regional y la multiplicación de los acuerdos de libre comercio han modificado las pautas de empleo dentro de los países y entre ellos. En los últimos años se han hecho esfuerzos en varios frentes para reducir al mínimo los efectos negativos que en lo social supone el aumento del comercio global. Sin embargo, por ahora la discriminación se ha tratado de manera fragmentaria en comparación con los demás principios y derechos en el trabajo.

328. Los acuerdos de libre comercio, definidos como acuerdos internacionales entre dos o más naciones

91. La nota sobre las normas de desempeño y las prácticas idóneas se puede consultar en el sitio web de la IFC, en la dirección: www.ifc.org.

92. Un pequeño grupo de bancos y la IFC hicieron suya la primera serie de Principios de Ecuador en octubre de 2002, adopción que fue anunciada el 4 de junio de 2003 en Washington, D.C. En julio de 2006 se adoptó una nueva serie de Principios de Ecuador, en la dirección: www.equator-principles.com.

93. Banco Interamericano de Desarrollo (BID): *Managing labor issues in infrastructure projects*, en www.iadb.org; Banco Europeo de Inversiones (BEI): *The social assessment of projects outside the European Union: The approach of the European Investment Bank*, en www.eib.org; Banco Asiático de Desarrollo (BAD): *Core labor standards handbook* (Manila, 2006), en la dirección: www.adb.org.

sobre cuestiones comerciales o de servicio de interés común, se diferencian de los convenios o tratados adoptados en materia de integración económica regional (como el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) o la UE) en que éstos son más amplios por las cuestiones que abarcan, la profundidad de los efectos de la integración en la región o el alcance geográfico. No obstante, al ser ambos conceptos y sus características similares, se examinarán conjuntamente.

329. El enfoque que se ha dado a la discriminación varía de un acuerdo comercial a otro. En América del Norte, por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), el Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Chile (ACLCC) y el Acuerdo de Cooperación Laboral Canadá-Costa Rica citan explícitamente la no discriminación y la igualdad de remuneración como principios y derechos que las partes se comprometen a promover⁹⁴.

330. Por otra parte, en los tratados de libre comercio celebrados por los Estados Unidos con países como Jordania, Singapur y Chile las partes reafirman su «compromiso con arreglo a la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, adoptada en 1998»⁹⁵, de forma que refrendan el principio de no discriminación e igualdad en el trabajo. Aunque estos tratados no contienen una referencia explícita a dicho principio en la lista de los principios y derechos que las partes deben respetar garantizando el cumplimiento de la legislación nacional pertinente, pueden comprender la no discriminación y la igualdad en el trabajo en cuanto ámbitos de actividad para la cooperación técnica (véase *infra*).

331. En otros acuerdos en curso de negociación también se aprecia cierta tendencia a omitir la cuestión de la discriminación. El no abordar el tema de la discriminación en el lugar de trabajo se ha citado como uno de los fallos fundamentales de los Acuerdos de Asociación Económica (EPA) que se están negociando entre la Unión Europea y 77 países de África, el Caribe y el Pacífico (ACP), y que entrarán en vigor en enero de 2008⁹⁶.

332. La capacidad de control supranacional en los casos de vulneración de los derechos laborales es primordial para garantizar la observancia de las normas fundamentales del trabajo. Algunos analistas han

observado que la no discriminación y la igualdad se tratan como un derecho secundario en lo que respecta a su cumplimiento efectivo en el caso del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN) y del Acuerdo de Cooperación Laboral entre Canadá y Chile (ACLCC). Si bien estos acuerdos prevén la posibilidad de utilizar mecanismos de solución de conflictos y de imponer multas en los casos del trabajo infantil, la remuneración mínima y la salud y la seguridad en el trabajo, este sistema no es aplicable en materia de no discriminación e igualdad de remuneración, ni respecto de otros principios y derechos fundamentales en el trabajo⁹⁷.

333. Pueden surgir incoherencias en la manera de tratar la discriminación entre las regiones, dados los contextos jurídicos nacionales y las estructuras de poder en que se fundan los acuerdos regionales adoptados. Esta situación es manifiesta en el modo de abordar las cuestiones de género, según se vinculen a la Unión Europea, al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC) o al MERCOSUR. La Unión Europea ha tomado disposiciones generales en materia de no discriminación e igualdad, mientras que el MERCOSUR y el TLC aún no han adoptado disposiciones de esta envergadura⁹⁸.

334. La Unión Europea ha tenido, con su dilatada historia, tiempo necesario para madurar y asentar dichos principios jurídicos. Además, poderosos grupos de mujeres han hecho valer su fuerte influencia y, además, los funcionarios velaron por que en las disposiciones regionales se reflejaran las normas jurídicas que aplicaban en sus respectivos países⁹⁹.

335. En lo referente al MERCOSUR, no existía un programa claro relativo a los derechos de las mujeres, y los grupos de mujeres no tenían una representación regional suficiente para influir en las disposiciones del acuerdo¹⁰⁰. No obstante, el Acuerdo del MERCOSUR arrojó algunos resultados, pues se ha constituido una comisión tripartita supranacional con el propósito de sensibilizar a los grupos de trabajo del MERCOSUR respecto de las cuestiones de género. Además, las comisiones tripartitas nacionales de los países del MERCOSUR están evaluando su capacidad de integrar las cuestiones de género por conducto de los ministerios de trabajo nacionales.

94. En las direcciones: www.naalc.org y www.hrsdc.gc.ca, respectivamente.

95. En la dirección: www.ustr.gov.

96. K. Ulmer: «Are trade agreements with the EU beneficial to women in Africa, the Caribbean and the Pacific?», en *Gender and Development*, vol. 12, núm. 2 (julio de 2004).

97. S. Polaski: «Protecting labor rights through trade agreements: An analytical guide», en *Journal of International Law and Policy*, julio de 2004, en www.carnegieendowment.org/publications/index.cfm?fa=view&id=15796.

98. F. Duina: *The social construction of free trade: The European Union, NAFTA and MERCOSUR* (Princeton, N.J., Princeton University Press, 2006), pág. 146.

99. *Ibíd.*

100. *Ibíd.*

336. En lo referente al TLC, si bien el entorno legislativo estaba relativamente bien establecido, en general los grupos de mujeres de los Estados Unidos y de México no se mostraron interesados en reformular el TLC, lo cual se traduce en una ausencia de disposiciones de peso¹⁰¹. Por consiguiente, dada la proliferación de esos acuerdos, convendría tomar precauciones a fin de evitar que se multipliquen los desequilibrios nacionales existentes en los acuerdos regionales. Los grupos de interés deberían tomar nota de esta tendencia y de la necesidad de hacer valer su influencia en el plano supranacional.

337. También deben considerarse el desarrollo de la capacidad institucional y la mejora sostenida de la aplicación de la legislación del trabajo. Varios acuerdos (por ejemplo, el Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN), el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile, y el Tratado de Libre Comercio entre Canadá y Chile (ACLCC)) tienen mecanismos de desarrollo de capacidad con los que ya se han apreciado buenos resultados. En el caso del ACLCC, las partes han convenido en reunirse una vez al año para elaborar un programa de actividades de cooperación, como seminarios, talleres técnicos, conferencias públicas y visitas de proyectos. Se celebraron conferencias sobre temas relacionados con la discriminación en el lugar de trabajo, como la lucha contra la discriminación sistemática y la segregación ocupacional, o las prácticas recomendadas en materia de legislación, políticas, programación y aplicación efectiva¹⁰².

338. También se han observado algunas mejoras en relación con las prácticas discriminatorias respecto del Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte (ACLAN). Hubo un caso importante en que algunas ONG de México y Estados Unidos incoaron una demanda porque se había obligado a trabajadoras a hacer una prueba de embarazo que, de haber sido positiva, hubiese motivado su despido. Las demandas presentadas dieron lugar a la celebración de talleres transfronterizos con el propósito de analizar el problema y encontrar posibles soluciones, de forma que el Gobierno de México interrumpió esta práctica para las empleadas del sector público¹⁰³.

339. Si bien el compromiso de observar la Declaración y de recurrir a la cooperación técnica evidencia notablemente la intención de tutelar los derechos fundamentales en el trabajo, también es importante velar por la inclusión explícita de la no discriminación y la igualdad en todas las esferas pertinentes de los acuerdos comerciales y en todas las disposiciones de desarrollo de la legislación. Es igualmente primordial centrarse en la asistencia técnica y el desarrollo de capacidad, así como en la instauración de incentivos poderosos y de mecanismos de ejecución efectiva enérgicos, los cuales pueden contribuir a que los derechos fundamentales en el trabajo sean realmente objeto de consideración en el proceso de la integración económica regional.

101. F. Duina, *op. cit.*

102. Gobierno del Canadá: *Informe del Consejo Ministerial sobre la revisión trienal del Acuerdo de Cooperación Laboral Canadá-Chile*, diciembre de 2002, en la dirección www.110.hrsdc.drhc.gc.ca/psai_spila/aicdt_ialc/2003_2004/report_english.htm.

103. S. Polaski, *op. cit.*

2. Movilización de los interlocutores sociales

340. En *La hora de la igualdad en el trabajo* se destacó que el logro de la igualdad en el trabajo presupone en gran medida un compromiso auténtico y la actuación coherente de las organizaciones de empleadores y de trabajadores. La influencia que los interlocutores sociales pueden tener en la promoción de la igualdad en el lugar de trabajo y fuera de éste es significativa, dada su participación en la configuración de políticas económicas y sociales más amplias que tengan mayor incidencia en las estructuras de los mercados del empleo y en la inclusión social y la reducción de la pobreza.

341. Al igual que cualquier otra institución social, los interlocutores sociales tienden a reflejar y a perpetuar las prácticas discriminatorias que prevalecen en su entorno. Reconocer la existencia de esas prácticas y combatirlas desde el interior de sus propias estructuras y mediante la negociación colectiva es el primer paso fundamental en la dirección acertada.

Organizaciones de empleadores

342. Los empleadores, sus asociaciones, así como las políticas y las prácticas de desarrollo y gestión de los recursos humanos que éstos aplican en el lugar de trabajo, son primordiales para vencer la discriminación en el trabajo.

343. Para funcionar bien, las empresas deben adoptar políticas y prácticas de contratación que garanticen la selección de los mejores candidatos. Cuando la escasez de calificaciones plantea un problema, estas prácticas ayudan a encontrar talentos desaprovechados. Los anuncios de empleo son un elemento importante de las prácticas de contratación y el que sean adecuados es el primer paso para atraer a los aspirantes mejor calificados, al tiempo que se evitan casos costosos de discriminación. La Federación Nacional de Empleadores de Singapur (SNEF) es un ejemplo interesante de la forma en que estos problemas pueden abordarse mediante la cooperación tripartita y la sensibilización, así como predicando con el ejemplo. En el marco de una campaña nacional más amplia sobre anuncios de empleo que se ajusten a los principios de igualdad, la SNEF difunde directrices tripartitas sobre anuncios de empleo no discriminatorios. La Federación invita a sus miem-

bros a poner en su página web modelos de anuncios no discriminatorios aplicables a diversas categorías profesionales y diferentes tipos de contratos según su duración, por ejemplo, a tiempo parcial, temporales o a tiempo completo¹⁰⁴.

344. Las organizaciones de empleadores también pueden ayudar a crear servicios de empleo sin sesgo en materia de género, edad o discapacidad. En Nueva Zelanda, por ejemplo, el consorcio sobre igualdad de oportunidades en el empleo (EEO), fruto de una iniciativa conjunta iniciada en 1992 por los empleadores más importantes de los sectores público y privado para promover la sensibilidad a los beneficios que para las empresas supone la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo, ha elaborado para las agencias de contratación, en colaboración con la asociación de contratación y servicios de consultoría, una publicación por la que se pretende eliminar las prácticas discriminatorias¹⁰⁵.

345. Son cada vez más las organizaciones de empleadores de todo el mundo que preparan directrices e instrumentos para ayudar a sus empresas afiliadas a elaborar planes y políticas para el lugar de trabajo que permitan garantizar la igualdad de oportunidades entre los diferentes colectivos. Un ejemplo interesante es el baremo de discapacidad de 2005 y 2007 estrenado por el foro de los empleadores sobre discapacidad del Reino Unido, que es una asociación de empleadores integrada por unos 400 miembros que emplean alrededor del 20 por ciento de toda la fuerza de trabajo del Reino Unido¹⁰⁶. Ese baremo permite realizar un análisis comparativo y evaluar el comportamiento de los empleadores y proveedores de servicios en relación con la discapacidad; de lo que se trata es de ayudar a las empresas a saber cuál es su situación al respecto, qué necesitan mejorar y cómo conseguirlo. Ese análisis comparativo dura ocho semanas, a cuyo término los participantes reciben un informe con un diagnóstico detallado de su comportamiento comparado con el de otros participantes. En 2005 participaron 80 miembros, 26 de los cuales también fueron evaluados en lo que respecta a su comportamiento en cuestiones de raza y género. Todos los resultados de este ejercicio se hicieron públicos en un informe en que se concluyó que las empresas invertían mucho menos en discapacidad que en promover la igualdad racial y de género¹⁰⁷.

104. Véase www.sgeemployers.com.

105. Top Drawer Consultants: *Tools for tapping into talent: A training resource for recruitment consultants* (Auckland, EEO Trust).

106. Véase www.employers-forum.co.uk.

107. Employers' Forum on Disability: *The Disability Standard 2005: Benchmark report*.

346. La igualdad de género y, en particular, las cuestiones como el acoso sexual y la compaginación del trabajo con las responsabilidades familiares, o la promoción de la igualdad de acceso al trabajo y de oportunidades de desarrollo de carrera para hombres y mujeres, polarizan cada vez más la atención de las organizaciones de empleadores. En Sri Lanka esta preocupación se refleja en las directrices para la política empresarial sobre equidad/igualdad, elaboradas en 2006 por la Federación de Empleadores de Ceilán (EFC) en colaboración con la OIT (véase el capítulo 1 de la parte IV, sección relativa a la promoción de la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo). Del mismo modo, en Kenya la Federación de Empleadores de Kenya (FKE), que se presenta a sí misma y a las asociaciones que están afiliadas a ella como colectivo de empleadores afirmativos, procura fomentar el equilibrio en términos de género en la composición de su consejo de administración, aunque reconoce que es una tarea ardua dado el reducido número de mujeres que son jefes ejecutivas. En lo que respecta al acoso sexual, la FKE anima a sus organizaciones afiliadas a que adopten una política al respecto, al tiempo que proporciona directrices sobre los principales objetivos y elementos de esa política. Con ello se cumple con creces la Ley, de 2003, sobre la Ética de los Funcionarios Públicos, que penaliza el acoso sexual aunque sólo se aplica a los funcionarios públicos¹⁰⁸.

347. En Filipinas, la Confederación de Empleadores de Filipinas (FOP) ha adoptado una serie de iniciativas, como la documentación y la difusión de prácticas idóneas sobre las medidas para compaginar el trabajo con la vida familiar; la realización de análisis de la rentabilidad de esos programas, y la creación de redes, en colaboración con organismos como la asociación de gestión de personal de Filipinas (PMAP). Esas iniciativas tienen por objeto convencer a las organizaciones afiliadas de los beneficios que tanto para los trabajadores interesados y sus familias como para las empresas y los clientes se derivan de la adopción de medidas de compaginación del trabajo con la vida familiar¹⁰⁹. En Nueva Zelanda, el consorcio sobre igualdad de oportunidades en el empleo (EEO), antes mencionado, promueve la adopción de medidas para aplacar las tensiones que existen entre la vida laboral y la familia recono-

ciendo, mediante la concesión anual de los premios EEO Trabajo y Vida, los destacados logros de los empleadores en este ámbito¹¹⁰.

348. La Organización Internacional de Empleadores (OIE) está elaborando un amplio cuerpo de conocimientos en el área de la igualdad de género y convenios de la OIT conexos. En su publicación titulada *Approaches and policies to foster entrepreneurship: A guide for employers' organizations* (Métodos y políticas para fomentar la iniciativa empresarial: guía para las organizaciones de empleadores) señala las trabas que impiden aprovechar todo el potencial de las empresas para desarrollar y ampliar sus empresas, y explica cómo las organizaciones de empleadores pueden proporcionar una representación y unos servicios de apoyo mejores¹¹¹.

Tendencias registradas en el ámbito de la sindicación

349. El aumento de la representación de los colectivos que tradicionalmente han estado insuficientemente representados en términos de sindicación y liderazgo denota la existencia de estrategias organizativas más incluyentes y de estructuras más democráticas. Sin embargo, la información referente a este tema es fragmentaria y a menudo imprecisa, y tiende a centrarse en las desigualdades de género en la afiliación y representación sindical, y no en aquellas relacionadas con la raza o la discapacidad.

350. De la información disponible se desprende una tendencia constante hacia el aumento de la tasa de sindicación de mujeres en algunos países y sectores determinados. En un estudio de la OIT, publicado en 2005, se examina la afiliación sindical y la cobertura de la negociación colectiva en varios países, y se revela que la tasa de sindicación de las mujeres era superior a la de los hombres en alrededor de la mitad de los países examinados en diversas regiones (en el cuadro 3.6 se facilitan las cifras correspondientes a una muestra de países)¹¹². Otro estudio reciente vino a confirmar esta tendencia en el mundo industrializado: mientras el Canadá, Irlanda y Reino Unido tienen aproximadamente la misma tasa de afiliación sindical de hombres y mujeres, Finlandia, Noruega

108. OIT: *Employers' organizations taking the lead on gender equality: Case studies from ten countries* (Ginebra, 2005), ACT/EMP, núm. 43, págs. 36 y 37.

109. *Ibíd.*, págs. 62 a 66.

110. Véase en la dirección: www.eeotrust.org.nz.

111. Contribución de la OIE al examen anual de 2007, con arreglo al seguimiento de la Declaración. Véase asimismo en la dirección: www.ioe-emp.org.

112. S. Lawrence y J. Ishikawa: *Social dialogue indicators – Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings*, documento de trabajo núm. 59, Departamento de Integración de Políticas, Oficina de Estadística y Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (Ginebra, OIT, 2005).

Cuadro 3.6. Densidad de sindicación por sexos y sectores, en una muestra de países (porcentajes)

País	Año	Sexo	Por sectores (número total de afiliados/empleo remunerado)				
			Densidad total (número total de afiliados/empleo remunerado) ¹	Agricultura	Sector manufacturero	Construcción	Servicios públicos
Brasil	2001	H	30,0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		M	25,1	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		Total	27,9	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Canadá	2003	H	30,5	15,8	33,9	36,5	16,8
		M	30,0	5,3	19,2	5,2	12,0
		Total	30,3	13,1	29,7	32,9	14,4
Egipto	2003	H	45,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		M	32,5	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		Total	42,8	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Filipinas	2003	H	3,6	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		M	2,7	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
		Total	3,2	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
Hungría	2003	H	12,2	6,0	13,4	2,4	10,3
		M	16,3	7,7	14,0	7,6	9,2
		Total	14,1	6,4	13,6	2,8	9,8
Irlanda	2003	H	39,0	11,0	42,7	34,4	71,0
		M	36,0	5,0	36,3	14,3	27,1
		Total	37,6	10,0	40,7	33,3	41,6
Mauricio	2002	H	44,5	76,1	11,5	4,3	47,3
		M	26,6	68,9	7,3	0,2	18,2
		Total	38,0	74,6	9,2	4,1	38,3

n.d. = no disponible. ¹ Por empleo se entiende aquel que es remunerado, excepto en el caso de Hungría, para el cual sólo se dispone de datos acerca del empleo conocido; para determinar la densidad por sectores, densidad total se refiere al empleo total.

Fuente: S. Lawrence y J. Ishikawa: *Social dialogue indicators, Trade union membership and collective bargaining coverage: Statistical concepts, methods and findings*, documento de trabajo núm. 59, Departamento de Integración de Políticas, Oficina de Estadística y Departamento de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (Ginebra, OIT, 2005).

y Suecia tienen tasas de afiliación sindical femeninas incluso mayores¹¹³.

351. Esta rápida progresión de la afiliación sindical de las mujeres en determinados países y sectores refleja el creciente interés de las mujeres en tener un trabajo remunerado, su mayor participación en los servicios públicos, tanto en los países en desarrollo como en los países industrializados, y la adopción de políticas de igualdad de oportunidades. La expansión de las actividades sindicales en el sector de los servicios, donde la tasa de sindicación era inferior, y la re-

ducción de las tasas de afiliación sindical en el sector industrial, donde predominan los hombres, también pueden haber propiciado el aumento de las tasas de afiliación sindical de las mujeres¹¹⁴.

352. Para que los sindicatos puedan aprovechar la afiliación sindical de las mujeres será indispensable que se ocupen de las circunstancias específicas de las trabajadoras, como los sesgos por motivo de género en las estructuras salariales y los sistemas de fijación de salarios, o el trato desigual que reciben las categorías de trabajadores en las que predominan las mujeres,

113. J. Visser: «Union membership statistics in 24 countries», en *Monthly Labor Review*, enero de 2006, cuadro núm. 4, pág. 46.

114. Statistics Canada: «Study: The union movement in transition», en *The Daily*, 31 de agosto de 2004, en la dirección: www.statcan.ca/daily/english/040831/d040831b.htm.

a saber, los empleados ocasionales y los empleados a tiempo parcial¹¹⁵. La campaña global quinquenal sobre igualdad de remuneración iniciada en octubre de 2002 por la Internacional de Servicios Públicos (ISP) evidencia que la igualdad de remuneración, al redundar en ganancias salariales para las mujeres sindicadas, puede ser una estrategia eficaz para sindicalizar a las trabajadoras, lo cual puede incidir positivamente en los sindicatos en general¹¹⁶.

353. El impulso imprimido por el movimiento nacional e internacional del trabajo para dar cabida, mediante estrategias y formas de organización novedosas, a los trabajadores no sindicados como, por ejemplo, los trabajadores del sector informal que son especialmente vulnerables a la discriminación es otro avance estimulante que viene ilustrado por la reciente afiliación, en 2006, de la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA) a la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL)¹¹⁷. La SEWA es hoy miembro de la nueva Confederación Sindical Internacional.

354. En algunos países industrializados las minorías étnicas y raciales están mejor representadas por los sindicatos que en otros países. En el Reino Unido, por ejemplo, durante el último decenio el colectivo de trabajadores de raza negra fue el que mayores tasas de afiliación sindical alcanzó (33 por ciento), pues superó incluso el de los de raza blanca (29 por ciento)¹¹⁸. Al haber un 32 por ciento de diferencia entre los salarios de los trabajadores de raza negra sindicados y los que no lo están, se pone sumo empeño en lograr la representación de los trabajadores pertenecientes a minorías¹¹⁹. Asimismo, en los Estados Unidos la tasa de sindicación de los trabajadores afroamericanos, tanto los de sexo masculino (18 por ciento) como los de sexo femenino (15 por ciento), figuraba en 2003 entre las más elevadas, frente a la de los trabajadores de raza blanca de sexo masculino (14 por ciento) y de sexo femenino (11 por ciento)¹²⁰.

355. En Francia, en reacción al malestar social registrado en los suburbios (*banlieues*) de algunas ciudades a finales de 2005, los sindicatos procuran

aumentar la representación de las minorías étnicas en sus estructuras internas para reforzar el potencial del movimiento obrero y permitirle afrontar las dificultades en el lugar de trabajo. La Confederación General de Trabajadores (CGT) ha adoptado medidas para incrementar el número de inmigrantes presentes en su junta ejecutiva, la Confederación Francesa Democrática del Trabajo (CFDT) ha efectuado un estudio sobre la amplitud de la discriminación racial en el lugar de trabajo a fin de sensibilizar a sus miembros y procurar que empiecen a cambiar su mentalidad, y la Unión Nacional de Sindicatos Autónomos (UNSA) ha enmendado sus estatutos y ha empezado a educar a sus representantes sobre las consideraciones de no discriminación y de igualdad¹²¹.

356. En São Paulo, Brasil, el sindicato que representa a los trabajadores del comercio firmó con una de las mayores empresas mercantiles de la ciudad un acuerdo colectivo en cuya virtud el 20 por ciento de los puestos de trabajo se asignarían a trabajadores de raza negra.

Novedades en la negociación colectiva

Trabajo y familia

357. En los países industrializados especialmente son cada vez más los sindicatos que en su programa de negociación incluyen la cuestión de las medidas destinadas a conciliar el trabajo y la vida familiar al considerar que es una fórmula eficaz para incrementar el número de sus afiliados (recuadro 3.13). En América Latina se empiezan a apreciar progresos con la introducción en los acuerdos colectivos de cláusulas que estipulan holgadamente lo dispuesto en las leyes nacionales (recuadro 3.14).

358. Sin embargo, en otros muchos países, como los nuevos Estados miembros de la Unión Europea (Chipre, República Checa, Estonia y Rumania), estas cuestiones no son objeto de negociación colectiva¹²².

359. La financiación o prestación *in situ* de servicios de guardería infantil es una práctica cada vez más

115. J. Visser, *op. cit.*, pág. 47.

116. A. Hegewisch, S. Hammond y K. Valladares, *op. cit.*

117. Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA): «SEWA Joins the ICFTU», Boletín electrónico núm. 8, julio de 2006, en la dirección: www.sewa.org/newsletter/enews8.htm.

118. H. Grainger: *Trade union membership 2005* (Londres, Department of Trade and Industry, 2006); H. Grainger y H. Holt: *Trade union membership 2004* (Londres, Department of Trade and Industry, 2005) en la dirección: www.dti.gov.uk.

119. Comisión para la Igualdad Racial (CRE): «TUC Black Workers Conference – Trevor Phillips' speech», 12 de abril de 2003, en la dirección: www.cre.gov.uk/Default.aspx?LocID=0hgnew04y&RefLocID=0hg00900c002&Lang=EN.htm.

120. Federación Estadounidense del Trabajo y Congreso de Organizaciones Industriales (AFL-CIO): «The Union Difference: Unions are Important for Minorities», en la dirección: www.aflcio.org/joinaunion/why/uniondifference/uniondiff12.cfm.

121. Novethic.fr: *Les syndicats cherchent à mieux représenter les minorités ethniques*, en la dirección: www.novethic.fr/novethic/site/dossier/index.jsp?id=99341.

122. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo (Eurofound): «Reconciliation of work and family and collective bargaining in the European Union» (Dublín, 2006), en la dirección: www.eiro.eurofound.eu.int.

Recuadro 3.13
Disposiciones sobre la atención a la familia en algunos países industrializados

Finlandia

Mediante algunos acuerdos sectoriales se incrementa el derecho de los trabajadores a gozar de breves períodos de ausencia del trabajo a fin de cuidar de hijos enfermos y menores de diez años.

Grecia

Mediante el acuerdo colectivo nacional sobre el trabajo, de 1999, que es aplicable a 4.000 trabajadores de todas las notarías, se prevé que las madres que trabajan tendrán derecho a dos horas libres diarias remuneradas durante los dos primeros años después del nacimiento del hijo, y a una hora libre retribuida durante los dos años siguientes. Por su parte, los padres podrán tomar permiso cuando las madres decidan no utilizarlo. Cosmote, que es un servicio de telefonía móvil, concede a los empleados 32 horas anuales de licencia retribuida para que puedan supervisar los progresos que sus hijos realizan en la escuela.

Italia

En los acuerdos colectivos de ámbito empresarial se prevé que los empleados tendrán la posibilidad de disfrutar de tiempo libre para cuidar de sus familiares enfermos, así como de sus hijos discapacitados o drogadictos.

Canadá

En los acuerdos colectivos de los sectores público y privado se han previsto períodos de licencia para los empleados, a fin de que puedan acompañar a sus familiares a visitas médicas, graduaciones o vistas judiciales.

Fuentes: Finlandia, Grecia, Italia: Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo: Reconciliation of work and family and collective bargaining in the European Union (Dublín, 2006), en la dirección: www.eiro.eurofound.eu.int; Canadá: K. Bentham: «Labour's collective bargaining record on women and family issues», en G. Hunt y D. Rayside (directores de la publicación): *Equalizing labour: Union response to equity in Canada* (University of Toronto Press, de próxima publicación).

difundida en los países donde los sistemas de negociación colectiva están institucionalizados. Estas disposiciones están empezando a incorporar con creces los requisitos legales, incluso en América Latina (recuadro 3.14). Sin embargo, en el Brasil las prestaciones de las guarderías sólo aumentan en las grandes empresas, donde más activos son los sindicatos. En la Unión Europea, un acuerdo colectivo de empresa aplicable a 18.500 trabajadores de telecomunicaciones de Grecia prevé la cobertura de los gastos de guardería¹²³. Un estudio sobre los acuerdos colectivos concertados en Italia ha mostrado que existen numerosas guarderías en empresas, especialmente en las de grandes dimensiones donde trabaja un alto porcentaje de trabajadoras, como los hospitales, las centrales de llamadas o las compañías de seguros¹²⁴. Un estudio efectuado en los Países Bajos en 2003 reveló un aumento significativo del número de acuerdos colectivos que contienen disposiciones sobre el cuidado de los hijos, y que un 85 por ciento de los acuerdos que cubren a

grandes empresas contienen probablemente disposiciones de este tipo, al igual que el 40 por ciento de los que cubren a empresas más pequeñas, lo cual implica que estas disposiciones se han cuadruplicado desde los años noventa¹²⁵.

360. En Italia, diversos acuerdos de ámbito empresarial contemplan la figura del consejero de maternidad y paternidad para mantener contacto con los empleados ausentes u organizar clases de tutoría o reciclaje para los empleados que se reincorporan después de una licencia de maternidad o de un largo período de licencia parental¹²⁶.

361. En los países industrializados son cada vez más frecuentes el trabajo eventual, el teletrabajo y los acuerdos de trabajo flexibles. Estas modalidades laborales brindan la oportunidad de conciliar el trabajo y la vida familiar, si bien pueden tener inconvenientes en lo que respecta a la seguridad del empleo y la organización sindical. En el Canadá se ha progresado en la ampliación de las prestaciones de salud, la licencia por

123. *Ibíd.*, pág. 23.

124. *Ibíd.*, pág. 37.

125. *Ibíd.*, págs. 43 y 44.

126. *Ibíd.*, pág. 37.

Recuadro 3.14
Cláusulas relativas a las medidas previstas en los acuerdos colectivos para conciliar el trabajo y la vida familiar en algunos países latinoamericanos, 1996-2001

Embarazo

- Ampliación del período de protección contra el despido de la mujer embarazada (Brasil).
- Reducción de la jornada de trabajo para la mujer embarazada (Brasil).
- Licencia para control prenatal (Brasil).
- Licencia y protección contra el despido en caso de aborto espontáneo (Brasil).

Licencia de maternidad

- Pago de un complemento salarial (Paraguay) y garantía de integridad del salario durante la licencia de maternidad (Uruguay).
- Extensión de la licencia de maternidad hasta 36 días más que el permiso legal (Paraguay).
- Ampliación de la licencia en casos de «hijo no nacido» (Argentina).
- Ampliación de la licencia en caso de nacimiento múltiple e hijo discapacitado (Argentina).

Lactancia

- Extensión del tiempo diario dedicado a la lactancia (Argentina, Paraguay, Uruguay).
- Ampliación del plazo de duración de lactancia (Brasil, Uruguay).

Cuidado de los niños

- Licencia para acompañamiento de hijos por cuestiones de salud y educación (Brasil).
- Licencia de hasta cuatro horas diarias en caso de enfermedad de hijo menor de un año (Chile).
- Ampliación del tiempo de duración del beneficio de la guardería infantil (Brasil y Paraguay).

Paternidad

- Institución de la licencia por paternidad (Uruguay, República Bolivariana de Venezuela).
- Ampliación del período de licencia por paternidad (Brasil, Chile, Paraguay).
- Protección contra el despido del padre por nacimiento de un hijo (Brasil).
- Extensión a los padres del derecho a las guarderías infantiles (Brasil).

Adopción

- Ampliación de los derechos para padres y madres adoptantes (Brasil, Paraguay).

Responsabilidades familiares

- Licencia por enfermedad grave de pariente directo (Chile, Paraguay).

Fuente: L. Abramo y M. Rangel: *Negociação coletiva e igualdade de gênero na América Latina* (Brasília, OIT, 2005), pág. 49.

enfermedad, la cobertura de las vacaciones y el salario durante las vacaciones de los trabajadores a tiempo parcial. Los progresos han sido sin embargo más limitados en relación con las pensiones, la seguridad del empleo y la remuneración¹²⁷.

362. El teletrabajo se ha convertido en un tema de negociación colectiva para los interlocutores sociales

de diversos países de la Unión Europea, entre ellos España, Noruega y Reino Unido. En Irlanda y Portugal los sindicatos se muestran prudentes respecto del teletrabajo y de los acuerdos de trabajo flexibles, pues temen que fomenten unas relaciones de empleo más precarias. Aunque, en la práctica, los acuerdos de teletrabajo son poco frecuentes, varios sindicatos

127. Manitoba Federation of Labour: Brief to the House of Commons Federal Labour Standards Review Commission (septiembre de 2005), en la dirección: www.fl-s-ntf.gc.ca/en/sub_fb_25.asp.

elaboraron directrices para negociar con los empleadores acuerdos de teletrabajo ¹²⁸.

363. En lo referente a las licencias de maternidad y parental, se registró una tendencia reciente a ampliar ciertas disposiciones sobre atención a la familia, como la licencia para el cuidado de la familia, las prestaciones en caso de licencia parental y la licencia de paternidad, más allá de lo que exige la ley. En el Canadá, por ejemplo, aunque la ley dispone la reposición de hasta el 55 por ciento del salario de los trabajadores, muchos acuerdos colectivos elevan esta cuota al 93 por ciento ¹²⁹. También son cada vez más frecuentes diversas modalidades de licencias para el cuidado de los niños o de los ancianos, lo cual resulta especialmente importante para la «generación sandwich», que necesita cuidar tanto de sus padres, que envejecen, como de sus hijos ¹³⁰.

364. Otra tendencia clara es la ampliación de las disposiciones sobre licencia parental al padre de familia. En el Brasil, Chile y Paraguay los acuerdos colectivos contemplan la posibilidad de otorgar licencias de paternidad más amplias que aquellas exigidas por la ley. Tal como se señaló anteriormente, los padres no se acogen tanto como las madres a estas disposiciones, pues la diferencia de remuneración por razones de género suele inducir a que sean éstas las que toman la licencia, pues ello supone un sacrificio económico menor para la familia ¹³¹. La ausencia de disposiciones bien desarrolladas sobre licencia parental para los hombres puede reforzar la idea de que la función primordial de la mujer es criar a los niños, lo cual puede incrementar naturalmente la segregación ocupacional por sexos, según se observó en Irlanda ¹³².

365. El mayor fortalecimiento de las disposiciones sobre la licencia del padre, el exhortar a la utilización de estas disposiciones, y el abordar las diferencias de remuneración por motivo de género, así como la segregación ocupacional, son medidas necesarias para que las disposiciones sobre la licencia parental alcancen sus objetivos.

Igualdad de remuneración

366. Según se mencionó anteriormente, existe una tendencia clara, especialmente en los países industrializados, a tener en cuenta las consideraciones de igualdad de remuneración en los acuerdos colectivos (recuadro 3.15).

367. La inclusión de requisitos sobre igualdad de remuneración en esos acuerdos refleja un reconocimiento importante de que la eliminación de la discriminación en la remuneración por motivo de género es fundamental para lograr la igualdad entre hombres y mujeres en el lugar de trabajo. Sin embargo, dejar que las cuestiones de igualdad de remuneración se resuelvan totalmente en el contexto de las negociaciones entraña el riesgo de que éstas queden relegadas a segundo término respecto a otras preocupaciones. En el Canadá la revisión del sistema de igualdad de remuneración en 2004 puso de manifiesto que los sindicatos y los empleadores que insisten mucho en lograr un «acuerdo» se arriesgan a comprometer e incluso a frustrar el logro de la igualdad de remuneración ¹³³. En un estudio más reciente se señala que los acuerdos colectivos del Canadá ofrecen pocas garantías de lograr sistemas salariales neutros en lo que respecta al género ¹³⁴.

368. Otro factor que repercute en la importancia de la diferencia de remuneración por razones de género es el plano en que se negocian los acuerdos colectivos, a saber, empresarial o sectorial, y el grado de coordinación entre esos diferentes planos. Cuanto más descentralizada esté la negociación colectiva mayores serán las diferencias salariales y, por lo tanto, también la diferencia de remuneración por motivo de género ¹³⁵.

369. Conforme se siga avanzando en el compromiso hacia la igualdad de remuneración por un trabajo igual, los interlocutores sociales deberán seguir explorando nuevas maneras de lograr el cumplimiento más efectivo posible de este derecho, tanto dentro como fuera del contexto de la negociación colectiva. La campaña de la ISP en pro de la igualdad de remuneración, iniciada en 2002, que se evaluó recientemente ¹³⁶, proporciona algunas directrices útiles al respecto (recuadro 3.16).

128. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *op. cit.*, págs. 28 y 47.

129. Gobierno del Canadá: «Work and Family Provisions in Canadian Collective Agreements», Cap. II, A. Maternity Leave, en la dirección: www.hrsdc.gc.ca/asp/gateway.asp?hr=/en/lp/spila/wlb/wfp/11Maternity_Leave.shtml&hs=.

130. K. Bentham: «Labor's collective bargaining record on women and family issues», en G. Hunt y D. Rayside (directores de la publicación): *Equalizing labour: Union response to equity in Canada* (University of Toronto Press, de próxima publicación).

131. *Ibíd.*

132. Fundación Europea para la Mejora de las Condiciones de Vida y de Trabajo, *op. cit.*, pág. 29.

133. Pay Equity Task Force, *op. cit.*

134. K. Bentham, *op. cit.*

135. J. Plantenga y C. Remery: «The gender pay gap. Origins and policy responses», Síntesis de los coordinadores preparada para la Unidad de Igualdad, Comisión Europea (Grupo de expertos de la UE sobre género, inclusión social y empleo, julio de 2006), en la dirección: www.retepariopportunita.it/Rete_Pari_Opportunita/UserFiles/news/report_pay_gap_economic_experts.pdf.

136. A. Hegewisch, S. Hammond y K. Valladares, *op. cit.*

Recuadro 3.15 Novedades en la negociación para la igualdad de remuneración

En Chipre, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social envió una circular a todos los interlocutores sociales para instarles a que se examinasen y enmendasen las disposiciones de los acuerdos colectivos contrarias a la Ley de Igualdad de Remuneración, de 2002.

En Francia, la Ley núm. 2006-340, de 23 de marzo de 2006, sobre Igualdad de Remuneración entre Hombres y Mujeres fija el 31 de diciembre de 2010 el plazo de cinco años para eliminar la diferencia de remuneración. Así se refuerza la obligación que hoy tienen los empleadores de celebrar negociaciones sobre igualdad en el trabajo introduciendo medidas que, por ejemplo, autoricen al Ministerio de Trabajo a intervenir en las negociaciones y entablarlas si éstas no se han mantenido, así como de convertir estas negociaciones en un presupuesto necesario para la aplicación de un acuerdo colectivo. La ley apunta también a hacer compatible el trabajo con las responsabilidades familiares y a mejorar el acceso de las mujeres a la formación profesional, y ello para promover la igualdad de remuneración.

En Singapur, la declaración tripartita sobre igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor afirma la adhesión del Gobierno y de los interlocutores sociales al principio consagrado en el Convenio núm. 100. Los interlocutores tripartitos también acordaron insertar en los acuerdos colectivos una cláusula que permitiese garantizar que los empleadores cumplieren el principio de igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

Discapacidad

370. En la mayoría de los países europeos existen algunos acuerdos colectivos de ámbito sectorial o empresarial que incluyen disposiciones sobre la discapacidad. En el Reino Unido las consideraciones de discapacidad suelen abordarse en el plano consultivo en el lugar de trabajo, y las políticas de igualdad de oportunidades se elaboran de manera conjunta. A escala nacional, en el sector público, la mayoría de los acuerdos contienen una cláusula sobre igualdad de oportunidades referida a la discapacidad. En Noruega muchos acuerdos contienen cláusulas específicas dedicadas a la adaptación del trabajo a los empleados de más edad y a los que tienen problemas de salud. Finalmente, en los Países Bajos un tercio de los acuerdos incluyen disposiciones sobre cuestiones relacionadas con la reintegración y selección de personas con discapacidades¹³⁷.

371. En Bélgica existen cuatro acuerdos sectoriales de ámbito nacional que contienen disposiciones sobre cuestiones de discapacidad, y en Irlanda los interlocutores sociales han manifestado el firme compromiso de contemplar en los acuerdos colectivos las necesidades de las personas con discapacidades¹³⁸ (recuadro 3.17).

Los trabajadores de raza negra, los pertenecientes a minorías étnicas y los migrantes

372. En el Reino Unido se realizaron progresos evidentes en las disposiciones sobre los trabajadores de raza negra, los pertenecientes a minorías étnicas y los migrantes. Con ocasión de una auditoría efectuada por el Congreso de Sindicatos Británicos (TUC) en 2005, el 50 por ciento de los sindicatos informaron de que se habían negociado algunas mejoras en este ámbito. El 35 por ciento de los sindicatos consultados mencionaron disposiciones por las que se garantizaba la igualdad de acceso a la promoción, la formación y el avance profesional, y el 31 por ciento informó de acuerdos encaminados a combatir el racismo en el lugar de trabajo. Un porcentaje menor, pero significativo, de sindicatos logró negociar disposiciones que permitiesen a sus miembros reorganizar sus vacaciones a fin de poder visitar a sus familiares que vivían en el extranjero (27 por ciento), y disposiciones por las que se establecía la formación lingüística (13 por ciento) y el reconocimiento de las calificaciones obtenidas en el extranjero (10 por ciento). Todas estas disposiciones resultan sumamente importantes para los trabajadores migrantes¹³⁹.

137. EIROOnline: «Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partner» (2001), en la dirección: <http://www.eiro.eurofound.eu.int/2001/02/study/tn0102201s.html>.

138. *Ibíd.*

139. Congreso de Sindicatos Británicos (TUC): *TUC Equality Audit 2005* (Londres, TUC, 2005), en la dirección: www.tuc.org.uk, págs. 32 y 33.

Recuadro 3.16
Campaña de la ISP en pro de la igualdad de remuneración

Iniciada en 2002 por la Internacional de Servicios Públicos a fin de promover la igualdad de remuneración entre sus afiliados, la campaña en pro de la igualdad de remuneración brindó un amplio apoyo, mediante carpetas de información, formación, orientación por parte de expertos, al favorecimiento de campañas locales en pro de la igualdad de remuneración y boletines especializados sobre el tema. De la reciente evaluación de la campaña se desprendieron las recomendaciones siguientes:

- continuar la formación y la creación de capacidades entre los afiliados nacionales, robusteciendo el componente «formar al formador»;
- reforzar la capacidad de evaluación de los empleos mediante la preparación de una base de datos de diversos materiales, la elaboración de material para ayudar a los sindicatos a investigar los antecedentes de los consultores contratados a fin de ayudar en los programas de evaluación de los empleos y proporcionar una lista recomendada de consultores que conozcan varios idiomas;
- ampliar el programa de igualdad de remuneración a fin de centrarlo en la remuneración y la valoración en función de los resultados, las calificaciones, el control de la contratación y las decisiones sobre selección y promoción, y el apoyo para el establecimiento de comités bipartitos y tripartitos;
- incrementar la sensibilización a la diferencia entre las remuneraciones que perciben los hombres y las que cobran las mujeres, y ello mediante campañas educativas, la negociación de directrices sobre la recopilación y el intercambio de información, y la cooperación continuada con la OIT y el apoyo de las iniciativas de investigación de órganos externos;
- seguir haciendo hincapié en el intercambio de conocimientos, por ejemplo mediante boletines, en tribunas de debate por Internet y la celebración de debates estratégicos a escalas global y regional;
- compartir los conocimientos técnicos mediante acuerdos de hermanamiento entre países en desarrollo y afiliados a la ISP, con experiencia en materia de igualdad de remuneración como Australia, Canadá, Nueva Zelanda, Suecia y Reino Unido;
- continuar colaborando con la OIT a fin de incrementar los mecanismos de cooperación a escala nacional, respaldar las consultas técnicas sobre métodos de evaluación del empleo que no estén sesgados en materia de género, para apoyar a los sindicatos deseosos de formular comentarios en virtud del seguimiento de la OIT, e incrementar las oportunidades de formación apoyadas por la OIT, y
- demostrar el vínculo existente entre la igualdad de remuneración y el Programa de Lucha contra la Pobreza, especialmente en lo que respecta a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), mediante la elaboración de directrices, la realización de campañas, y un llamamiento a los afiliados para que emprendan campañas basadas en los ODM por países.

Fuente: A. Hegewisch, S. Hammond y K. Valladares: *Report on the evaluation of the PSI Pay Equity Campaign*, octubre de 2006, en la dirección: www.word_psi.org.

373. En los Estados Unidos, UNITE HERE, que representa principalmente a trabajadores del sector textil y de la industria de la preparación de comidas y la hotelería, ha luchado por que los acuerdos colectivos incluyan una disposición que obligue a los empleadores a notificar al sindicato, en cuanto tengan conocimiento de ello, que el Servicio de Inmigración y Naturalización va a realizar una visita de control¹⁴⁰. Aunque las cuestiones relativas a los trabajadores migrantes están empezando a descollar más en los programas de negociación, el hecho de que en general

éstos trabajen en régimen de subcontratación dificulta su ayuda mediante la negociación colectiva.

374. Es probable que disposiciones como las anteriormente señaladas cobren más importancia conforme las migraciones laborales se vayan intensificando. Sin embargo, los trabajadores nacionales pueden considerar a los migrantes como una amenaza para el empleo o como una fuente de trastornos sociales. La Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM) confeccionó una lista de estrategias y actividades destinadas a paliar estas dificultades¹⁴¹.

140. N. David: «Migrants get unions back to basics», en *Educación Obrera* (Ginebra, OIT), 2002/4, núm. 129, en la dirección: www.ilo.org/public/english/dialogue/actrav/publ/129/12.pdf.

141. Federación Internacional de Trabajadores de la Construcción y la Madera (FITCM): *Trade Union Responses for a Better Management of Migrant and Cross-Border Work* (Ginebra, 2004), en la dirección: www.ifbww.org/files/migrantwork.pdf.

Recuadro 3.17
Programa para la prosperidad y la igualdad: los interlocutores sociales irlandeses se movilizan para ayudar a las personas con discapacidad

El Programa para la prosperidad y la igualdad es un acuerdo tripartito nacional de tres años firmado en marzo de 2000. Presta asistencia a las personas con discapacidades mediante:

- un grupo de trabajo encargado de tratar las cuestiones pertinentes en lo que respecta al lugar de trabajo, incluida la situación contractual y la remuneración;
- una reforma legislativa, pues se preparará y publicará un proyecto de ley sobre discapacidad;
- mejoras en el acceso a los servicios públicos con el compromiso del Gobierno de adoptar medidas para mejorar el acceso a los servicios;
- mejoras en las estadísticas;
- mejoras en los programas de formación profesional;
- el compromiso de lograr que un 3 por ciento del empleo de los servicios públicos se reserve a personas con discapacidad;
- la financiación en beneficio de los interlocutores sociales para que mediante iniciativas conjuntas se estimule la sensibilización y se promueva el empleo;
- la financiación en beneficio de los empleadores para que realicen las modificaciones oportunas en el lugar de trabajo a fin de adaptarlo a los discapacitados;
- subvenciones para programas de formación sobre sensibilización en relación con las discapacidades, y
- subvenciones para formar a las personas que quedan discapacitadas a causa del trabajo o actualizar su formación en consecuencia.

Fuente: EIROOnline: *Workers with disabilities: Law, bargaining and the social partners* (2001), en la dirección: www.eiro.eurofound.eu.int/2001/02/study/tn0102201s.html.

Responsabilidad social de la empresa: potencial para promover la igualdad

375. Los programas de responsabilidad social de la empresa (RSE) se adoptaron en respuesta a la expansión de los mercados de empleo globales como «reflejo de la manera en que las empresas toman en consideración las repercusiones que tienen sus actividades sobre la sociedad, y en la que afirman los principios y valores por los que se rigen, tanto en sus propios métodos y procesos internos como en su relación con los demás actores. La RSE es una iniciativa de carácter voluntario y que sólo depende de la empresa, y se refiere a actividades que se considera rebasan el mero cumplimiento de la legislación»¹⁴².

376. Hasta ahora las iniciativas de RSE han adoptado diversas formas, como códigos de conducta de empresas, procedimientos de homologación y auditorías de los marcos de gestión, o iniciativas intergubernamentales que se llevan a cabo independientemente

o en colaboración con asociaciones empresariales, ONG, gobiernos u organizaciones internacionales.

377. El debate sobre la relación que existe entre la RSE y la función de las empresas en la sociedad aumenta a la par que el predominio de los programas de RSE. Aunque ésta no puede sustituir la función del gobierno¹⁴³, encierra el potencial de mejorar el cumplimiento de las normas del trabajo y de hacer progresar los programas sobre la no discriminación y la igualdad. Diríase que, con la Declaración tripartita de principios sobre las empresas multinacionales y la política social, el Pacto Mundial de las Naciones Unidas y otras iniciativas se ha logrado que la RSE sensibilice a las empresas de la importancia que para su funcionamiento reviste la no discriminación. Según un estudio reciente, muchas de las 500 empresas más importantes del mundo señalan que en sus políticas y sus prácticas de gestión abordan en parte las cuestiones de no discriminación y la igualdad. El resultado de ese estudio hubiera sido improbable hace tan sólo cinco años¹⁴⁴.

142. OIT: *Iniciativa InFocus sobre Responsabilidad Social de la Empresa*, Consejo de Administración, documento GB.295/MNE/2/1 (marzo de 2006), párrafo 1.

143. *Ibíd.*, párrafo 2.

144. J. Ruggie: *Human Rights Policies and Management Practices of Fortune Global 500 Firms: Results of a Survey*, documento de trabajo núm. 28 sobre la responsabilidad social de la empresa (Universidad de Harvard, John F. Kennedy School of Government, 2006), en la dirección: www.ksg.harvard.edu/m-rebg/CSRI/publications/workingpaper_28_ruggie.pdf.

378. Un estudio del Banco Mundial¹⁴⁵ sobre los códigos de conducta de unas cien empresas multinacionales reveló que en cuatro de los cinco sectores examinados (vestido/calzado/manufactura ligera; agroindustrias; petróleo/gas y minería)¹⁴⁶, casi todos los códigos contenían alguna forma de garantía sobre no discriminación e igualdad, aunque su ámbito variaba según cuál fuera la industria y la empresa considerada. En algunos casos, la garantía sólo cubría las prácticas de contratación, mientras que en otros también abarcaba las políticas de desarrollo profesional. Los códigos también podían versar sobre cuestiones excluidas del ámbito de aplicación del Convenio núm. 111 y de la legislación nacional. Así, por ejemplo, diversas empresas del sector minero y del sector petrolero y del gas examinadas por el Banco Mundial prohibían la discriminación basada en la orientación sexual o en motivos como el peso o la condición física.

379. Sin embargo, en los Convenios núms. 100 y 111 de la OIT se mencionan muy de cuando en cuando, cuando sería necesario referirse a ellos con más frecuencia, especialmente ante la actual proliferación de códigos, que pueden generar mayor confusión en las empresas respecto a las normas que deben aplicar.

380. En un reciente estudio de evaluación de la eficacia de la Iniciativa de Comercio Ético (ETI)¹⁴⁷, una alianza de empresas, ONG y sindicatos, que se supervisaron los progresos mediante un proceso anual de presentación de informes y análisis, mostraron que el impacto en la discriminación ha sido menor que en

otras áreas, como la salud y la seguridad, el trabajo infantil, las horas de trabajo y el salario mínimo.

381. Se han observado algunos progresos en cinco de los 25 lugares de trabajo examinados, entre ellos, una intensificación de los esfuerzos por brindar a las mujeres embarazadas de Costa Rica unas condiciones de empleo mejores, la elaboración de una política de igualdad de oportunidades en el empleo en una granja de Sudáfrica y la eliminación de las limitaciones de edad en los anuncios de empleo en Viet Nam. En el estudio se observó que los progresos conseguidos hasta la fecha tendían a centrarse en las necesidades prácticas en materia de género, como el pago de la licencia de maternidad y los derechos posparto vinculados a ese período. Sin embargo, los esfuerzos fueron menores a la hora de influir en las necesidades estratégicas en materia de género, como la igualdad de oportunidades en relación con la condición en el empleo, la promoción y la formación. En el estudio se indicó también el escaso impacto registrado en las políticas de contratación y selección de Sudáfrica e India respecto de la eliminación de los sesgos raciales y religiosos, y en él se expresó preocupación acerca de la discriminación contra los trabajadores locales a favor de trabajadores migrantes en el Reino Unido. También se recalcó que los empleadores, auditores, trabajadores y sindicatos solían obviar las cuestiones de no discriminación y de igualdad a la hora de aplicar los códigos, y señaló una serie de medidas prácticas que se podrían adoptar para paliar esta situación.

145. Grupo del Banco Mundial, *Corporate Social Responsibility Practice: «Company codes of conduct and international standards: an Analytical Comparison»*, partes I y II (Washington, D.C., 2003, 2004).

146. La industria turística todavía está en las primeras etapas de desarrollo de principios y códigos de conducta formales. Esto explicaría el bajo perfil de las cuestiones de no discriminación e igualdad en los códigos de conducta de este sector.

147. S. Barrientos y S. Smith: *The ETI code labour practice: Do workers really benefit?* (Institute of Development Studies, University of Sussex, 2006), en la dirección: www.ethicatrade.org. En este estudio se evaluaron casos en la India (sector del vestido), Viet Nam (vestido y calzado), Sudáfrica (fruticultura), Reino Unido (horticultura) y Costa Rica (industria bananera). El código básico de la ETI prohíbe la discriminación en la contratación, la compensación, el acceso a la formación, la promoción, la terminación o la jubilación con base en la raza, la casta, el origen nacional, la religión, la edad, la discapacidad, el género, el estado civil, la orientación sexual, la afiliación sindical o política.





PARTE IV

Acción de la OIT: el pasado y el futuro

382. La presente parte del Informe global se inicia con un examen de las actividades realizadas por la OIT desde 2003 sobre la no discriminación y la igualdad, y a continuación se recomiendan actividades de seguimiento para los cuatro próximos años.

1. Logros y retos de la OIT

Plan de acción de la OIT sobre la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación

383. Al tiempo que se hace hincapié en la necesidad de mantener y fortalecer las actividades que la Oficina dedica a los temas del VIH/SIDA y la discapacidad, en el plan de acción y seguimiento se definen dos prioridades temáticas para el período 2004-2007: las disparidades de remuneración entre hombres y mujeres, y la igualdad de los colectivos raciales o étnicos y sus dimensiones relativas al género¹. Esta elección se fundó en la persistencia y la índole universal de la desigualdad de remuneración por motivos de género, así como en el enquistamiento de la discriminación racial y étnica y su relación con la pobreza. Los salarios y las remuneraciones, así como los mecanismos utilizados para su determinación, son un elemento esencial del mandato de la OIT, que tiene una competencia reconocida en la materia. Del mismo modo, la eliminación de la pobreza mediante el fomento del trabajo decente, incluida aquella de índole crónica que se vincula a las prácticas discriminatorias, es en la ac-

tualidad un tema prioritario en el programa de actividades de la OIT. Por último, conviene señalar que si bien estas cuestiones son desde antiguo motivo de preocupación para la OIT, las medidas adoptadas al respecto no siempre han sido coherentes.

Reducir las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres

384. Según se indicó anteriormente, la diferencia de remuneración entre la mano de obra femenina y la masculina es una característica persistente de los mercados de trabajo de todo el mundo y motivo de creciente preocupación de las políticas públicas. Esta situación obedece a diversos factores, entre ellos la discriminación en la remuneración por motivos de sexo. El Convenio núm. 100, que es uno de los instrumentos de la OIT más ampliamente ratificados, trata de paliar este problema velando por la igualdad de remuneración para empleos que difieren en su contenido pero tienen igual valor.

1. Documento GB.288/TC/4, párrafos 15 a 22 (noviembre de 2003).

Promover la igualdad de remuneración

385. Quizás la noción de «salario igual por un trabajo de igual valor» sea una de las más difíciles de comprender en el ámbito de las actividades de lucha contra la discriminación. Según se apuntó anteriormente, en algunos países este fallo se debe a que las leyes y los reglamentos, al referirse tan sólo a un trabajo «idéntico» o «similar», siguen interpretando restrictivamente el principio de igualdad de remuneración. En muchos países, la ausencia de datos estadísticos fiables sobre las remuneraciones desglosados por sexos oculta la existencia de disparidades por ese concepto entre hombres y mujeres, y dificulta la observación de la tendencia y las causas de esas diferencias a lo largo del tiempo.

386. Los interlocutores sociales pueden tener dificultades en comprender la noción de trabajo de «igual valor» y cómo las estructuras salariales y las prácticas en materia de remuneración pueden conducir a minusvalorar los empleos femeninos. En cambio, aunque admiten la existencia del problema, pueden considerar que las medidas destinadas a favorecer a las familias o a ofrecer orientación a las mujeres en la empresa para permitirles romper el «techo de cristal» son más urgentes y pertinentes para mejorar la situación de la mujer en el lugar del trabajo. En cualquier caso, las repercusiones que la igualdad de remuneración puede tener en términos de costo son motivo de considerable preocupación, en particular para las PYME, al igual que la idea de que esa igualdad no se materialice de hecho en un aumento de la productividad laboral.

387. En consecuencia, este componente del plan de acción se centró en: a) generar conocimientos sobre los costos y beneficios de promover la igualdad de remuneración, así como sobre las tendencias registradas en las disparidades salariales entre hombres y mujeres y las causas subyacentes; b) crear redes y cooperar con las federaciones sindicales internacionales, y c) prestar asistencia técnica en el plano nacional.

388. Se han elaborado hojas informativas por países para África, América Latina y Europa a fin de brindar un panorama de: i) las tendencias registradas en las disparidades de remuneración entre hombres y mujeres durante los quince últimos años, desglosadas por sectores y ocupaciones, y las causas y procesos conexos; ii) los marcos institucionales y normativos pertinentes, y iii) los comentarios formulados al respecto en los últimos quince años por la CEACR. En fechas recientes también se inició una labor de este

tipo para Asia Oriental. Se elaboró un documento de evaluación de los costos y beneficios de la igualdad de remuneración (recuadro 4.1) al que se acompañó una guía sobre la manera de evaluar el empleo con imparcialidad en materia de género².

389. En Portugal, la OIT ha prestado asistencia técnica al proyecto EQUAL, financiado por la Comisión Europea y destinado a la elaboración de un método de evaluación, imparcial en términos de género, del empleo para los sectores de la restauración y las bebidas. En este proyecto participan la Confederación General de los Trabajadores Portugueses (CGTP-IN), la Federación de Sindicatos Portugueses de la Agricultura, Alimentación, Bebidas, Hoteles y Turismo (FESAHT), la Asociación de Restaurantes y Oficios Afines de Portugal (ARESP), el Comité para la Igualdad de Oportunidades en el Empleo (CITE) y la Dirección General de la Inspección del Trabajo.

390. En el sector de hostelería de Portugal predominan las pequeñas empresas y los bajos niveles de ingresos. Esta industria se caracteriza por una productividad escasa y unas tasas elevadas de renovación y ausentismo del personal, en particular entre las mujeres. El «envejecimiento» de la fuerza de trabajo femenina ha atraído a jóvenes trabajadoras migrantes, indocumentadas, procedentes del Brasil y Cabo Verde, lo cual contribuyó a rebajar los salarios todavía más. Esta situación preocupa tanto a las organizaciones de empleadores como a las de trabajadores, pero sus opiniones divergen acerca de las medidas que procedería adoptar para paliarla. El proyecto tiene por objeto poner coto a la desvalorización de determinadas profesiones, elaborando métodos de evaluación del empleo sin sesgo de género, modernizando los sistemas de clasificación profesional del sector, instaurado a principios del decenio de 1970, y estableciendo sistemas de remuneración basados en criterios y procedimientos transparentes e imparciales en materia de género. Si bien el proceso no está exento de dificultades, la participación de los interlocutores sociales es esencial para velar por que se tengan en cuenta las preocupaciones y prioridades de ambas partes, y por que los resultados sean aceptados por todos.

391. Desde 2000, la Internacional de Servicios Públicos (ISP), otras federaciones sindicales internacionales y la OIT han participado cada año en foros de discusión de un día sobre la igualdad de remuneración. El objetivo de esos foros es: a) facilitar el intercambio de información actualizada sobre la labor de las federaciones sindicales internacionales en relación con

2. M.-T. Chicha: *Un análisis comparativo de la promoción de la igualdad de remuneración: modelos e impactos*, documento de trabajo núm. 49 (DECLARATION), OIT, 2006; OIT: *Promoting pay equity through job evaluation methods: a step by step guide* (de próxima publicación).

Recuadro 4.1
Los beneficios de la igualdad de remuneración

Son muy pocos los estudios en que se examinan los costos y beneficios de la igualdad de remuneración, y la mayoría de ellos se refieren al Canadá y a Suecia. Esta insuficiencia de estudios se debe a la doble dificultad que supone obtener datos salariales sobre un período prolongado, y analizar por separado los efectos que tienen la igualdad de remuneración y otras medidas en la productividad laboral y en otras variables. En el estudio se determinan los beneficios en relación con: la gestión de los recursos humanos (mejor conocimiento de las exigencias del empleo y, en consecuencia, una determinación más precisa del nivel de formación de la empresa, y mayor eficacia de las prácticas de remuneración, contratación y selección), la motivación y la lealtad del trabajador, las relaciones laborales, la ausencia de gastos por litigios, y un aumento del prestigio de la empresa. Entre los costos valga mencionar: los incrementos salariales, los costos administrativos (vinculados al procedimiento de evaluación del empleo), y la desmoralización de los empleados que no se benefician directamente de la igualdad de remuneración. En el estudio se recalca que si bien los incrementos salariales y de los costos administrativos pueden medirse con facilidad e inmediatez, es mucho más difícil cuantificar los beneficios, especialmente los indirectos, que se concretan únicamente a mediano o largo plazo. Los escasos datos disponibles parecen mostrar que el costo del ajuste salarial no es especialmente elevado; por ejemplo, en la provincia de Ontario la masa salarial aumentó entre 0,5 y un 2,2 por ciento, y en Quebec un 1,5 por ciento. En el estudio también se propone una serie de indicadores útiles y características conexas (directo/indirecto, frecuencia, cuantificable) para cada uno de los costos y beneficios, y se define una serie de prácticas idóneas para reducir los costos y maximizar los efectos positivos.

Fuente: M.-T. Chicha: *Un análisis comparativo de la promoción de la igualdad de remuneración: modelos e impactos*, documento de trabajo núm. 49 (DECLARATION), OIT, 2006.

la igualdad de remuneración, y sobre las actividades de la OIT en el marco del seguimiento del Informe global titulado *La hora de la igualdad en el trabajo* (2003) y de la Resolución de la OIT de 2004 relativa a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, a la igualdad de remuneración y a la protección de la maternidad; b) planificar estrategias destinadas a reforzar la capacidad y la responsabilización de las federaciones sindicales internacionales y sindicatos afiliados en materia de igualdad de remuneraciones, y c) examinar la mejor manera de que la OIT coadyuve a este proceso.

Incorporar consideraciones de género a las políticas de empleo

392. Según se estudió anteriormente, la atenuación de la desigualdad de remuneración entre hombres y mujeres presupone la adopción de toda una serie de medidas, como intervenciones para establecer la igualdad de remuneración, promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la orientación y la formación profesionales, y adoptar medidas para compaginar el trabajo con la vida familiar. En las políticas y programas de empleo se suele hacer caso omiso de las cuestiones de género, pues en ellas no se tienen en cuenta las circunstancias ni las necesidades específicas de hombres y mujeres, lo cual redundará en una desi-

gualdad de oportunidades y en una reducción de la eficacia y los resultados de las políticas. Los programas destinados a determinadas categorías de mujeres se basan a veces en opiniones estereotipadas acerca de los empleos que éstas desempeñan mejor o que puedan ser más «convenientes» para ellas, con el corolario de limitarlas a una serie de empleos sin porvenir y en los que existe una oferta excesiva de fuerza de trabajo.

393. Para subsanar esta situación, la OIT ha procurado integrar la perspectiva de género en su asesoramiento a los ministros de trabajo para la elaboración y la aplicación de las políticas nacionales de empleo. A este respecto valga citar el proyecto financiado por el Gobierno de Bélgica y titulado «Promover la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en los exámenes por país de la política de empleo de aquellos países que suscribieron el Pacto de Estabilidad», que se suma a la asistencia técnica que la OIT presta para el seguimiento de la Declaración de Bucarest adoptada por la Conferencia Ministerial de Europa Sudoriental sobre el Empleo (Bucarest, octubre de 2003). En esa Declaración, los ministros de trabajo de los países integrantes del Pacto de Estabilidad se comprometen a cooperar a escala regional para afrontar los retos del empleo y piden a la OIT y al Consejo de Europa que faciliten asistencia técnica a lo largo de todo el proceso de evaluación de la situación del empleo en los países interesados. Ello implica formular recomendaciones en forma de exámenes por

país de la política de empleo (CREP). Estos, que se redactan a partir del modelo de los documentos conjuntos de evaluación de la Comisión Europea³, tienen por objeto contribuir a la preparación de los países integrantes del Pacto de Estabilidad para su futura integración en la Unión Europea. El proyecto, financiado por el Gobierno de Bélgica, fue concebido para llamar la atención sobre el problema de la desigualdad entre hombres y mujeres en los mercados de trabajo de esos países y proponer soluciones al respecto. En los quince últimos años la situación de la mujer respecto al empleo empeoró considerablemente en todos los países de Europa Sudoriental. Menos mujeres que hombres se inscriben como desempleadas, y una vez se hallan en esta situación, tardan mucho más en volver a conseguir un trabajo remunerado, aunque el grado de educación y formación de las mujeres es en promedio similar al de los hombres. La mujer sufre discriminación en la contratación y en los despidos, lo cual es evidente incluso en los anuncios oficiales y los requisitos de empleo. Hay constancia de muchos casos de discriminación por motivos de género en las oficinas nacionales de empleo, de forma que actualmente muchas mujeres desempleadas desearían trabajar si hubiera oportunidades y mecanismos de apoyo adecuados. La segregación en el empleo contribuye a que en los cuatro países donde ya se han preparado CREP (Albania, Croacia, República de Moldova y Serbia) se produzcan igualmente diferencias de remuneración considerables. La tendencia observada es que la mujer trabaja en ocupaciones y sectores cuya valoración y cuyo salario son inferiores a aquellos correspondientes a los hombres.

394. En cumplimiento del proyecto se organizaron, por ejemplo, en Serbia y República de Moldova, seminarios sobre cuestiones de género, en los que los interlocutores sociales, funcionarios de las agencias nacionales de empleo y representantes de instituciones nacionales en pro de la igualdad examinaron las causas de los problemas de género en el trabajo más acuciantes y los posibles remedios normativos para paliarlos. En cada país se planteaba una serie de problemas diferentes. En Serbia, por ejemplo, en el seminario sobre cuestiones de género se examinaron los medios destinados a incentivar a las mujeres empresarias, entre ellos las oportunidades de crédito y la capacitación para la formación de cooperativas. En la República de Moldova la discusión versó principalmente sobre la política relativa a las licencias por maternidad y su incidencia en la participación de la mujer en el mercado de trabajo. Las cuestiones más importantes planteadas en el seminario se presen-

taron en reuniones tripartitas en que se refrendaron los CREP, que se tomaron en consideración en la revisión final del documento.

395. En todas las reuniones de alto nivel vinculadas al «Proceso de Bucarest» se incluyeron sistemáticamente sesiones relativas a las cuestiones de género. Un proyecto permitió iniciar en Serbia, con financiación del Gobierno de Suiza, un proyecto destinado a aportar al servicio nacional de empleo los conocimientos técnicos necesarios para incrementar el acceso de la mujer al trabajo remunerado mediante la promoción de políticas dinámicas para el mercado laboral y la incorporación de las consideraciones de género al funcionamiento general de los servicios de empleo.

396. Este proyecto permitió integrar esas consideraciones en los CREP y hacer participar a los encargados de la elaboración de políticas en debates sobre el particular. No obstante, la desigualdad entre el hombre y la mujer aún se considera como una preocupación marginal, en gran parte a causa de la reacción que suscitan aún las políticas de emancipación del antiguo régimen comunista. Las propias mujeres, agotadas por la doble carga de realizar las tareas del hogar y ocupar un empleo, suelen sentirse defraudadas del llamamiento político en favor de la igualdad de género, pues suele entrañar responsabilidades adicionales. Por todos esos motivos, la introducción de políticas y normativas referentes a la igualdad de género en el mercado laboral suele considerarse como la última prioridad política.

397. En el Perú se examinaron, en 2005, los programas de empleo del Ministerio de Trabajo desde el punto de vista del género, a petición de la Comisión para la Igualdad de Oportunidades, constituida en 2004. Se compartieron las conclusiones y recomendaciones fruto de la evaluación de las cuestiones de género y se analizaron con los miembros de esa Comisión, tras lo cual se exploraron posibles planes de acción de seguimiento. Se organizó un taller para examinar las experiencias registradas en países vecinos (Bolivia, Colombia y Ecuador) acerca de la incorporación de las cuestiones de género a los programas de empleo, pero la frecuencia de los cambios surgidos entre 2004 y 2006 en la dirección del Ministerio, que a su vez entrañaron cambios de prioridades, afectó a la composición de la Comisión y a su actuación, lo cual debilitó su legitimidad y la viabilidad de sus labores. Otras experiencias análogas, observadas en otros países, ponen de manifiesto las numerosas trabas que coartan el empeño por reforzar las instituciones en países cuyos gobiernos son inestables y cambian a menudo.

3. Los documentos conjuntos de evaluación son elaborados por la Comisión Europea y los países que se preparan para la adhesión.

Luchar contra el racismo y la pobreza

398. Se ha prestado asistencia técnica a los gobiernos que habían expresado interés en elaborar políticas sociales y de empleo para promover los objetivos de igualdad racial y de inclusión. En el Brasil, por ejemplo, en 2004-2006 se ayudó a la Secretaría Especial para la Promoción de la Igualdad Racial (SEPPIR) y al Ministerio de Trabajo en este ámbito mediante el Proyecto de Política Nacional en pro de la Igualdad Racial, financiado por el Gobierno de los Países Bajos. Uno de los principales logros del proyecto ha sido fomentar los vínculos institucionales entre la SEPPIR y el Ministerio de Trabajo, mostrando la importancia capital de combatir el racismo en el lugar de trabajo para liberar a la sociedad de la discriminación. El proyecto ha ayudado a simplificar el programa ministerial de ámbito federal titulado «Brasil, Género y Raza», así como sus unidades de promoción de la igualdad de oportunidades y de lucha contra la discriminación en el empleo y la ocupación, elaborando para esos núcleos un nuevo método de trabajo basado en una serie de objetivos comunes, indicadores de impacto y procedimientos y prácticas uniformes (véase el recuadro 3.4, parte III). Aspectos de ese proyecto fueron considerados activamente en la serie de talleres organizados por el Ministerio de Trabajo en diversas regiones del país para lograr un entendimiento común sobre la misión y el funcionamiento de esos núcleos.

399. Mediante el proyecto la OIT brindó una contribución financiera y sustancial al «Diálogo Internacional para Hacer Avanzar la Igualdad y la Inclusión Racial», celebrado en Brasilia en abril de 2005 y promovido conjuntamente por la OIT, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el PNUD del Brasil y el Departamento de Desarrollo Internacional (DFID) del Brasil. A la reunión asistieron 150 representantes gubernamentales, principalmente de los ministerios de planificación, junto con especialistas de igualdad racial, personalidades de círculos académicos y representantes de la población de raza negra o de ascendencia africana de las Américas para tratar la discriminación racial en el acceso a la justicia, la educación y la salud, la vivienda, los activos económicos y el mundo del trabajo. La participación de la OIT fue esencial para tratar conjuntamente las cuestiones del programa relativas al trabajo y a las relaciones industriales, y para exponer argumentos convincentes en favor de un mercado de trabajo que incluyese la perspectiva de género y evitase la discriminación racial, e intervenciones en el lugar de trabajo, componente que es esencial en las

estrategias de desarrollo para promover la igualdad racial y reducir la pobreza en la región.

400. En una línea similar, el plan de acción de seguimiento de la OIT ha promovido un trato diferenciado para los pueblos indígenas y tribales en el marco de estrategias de lucha contra la pobreza (ELP). Se emprendió una auditoría impulsada por los documentos de lucha contra la pobreza (DELP) del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional sobre cuestiones étnicas en 14 países en el mundo (recuadro 4.2).

401. La divulgación y la discusión de los resultados de la auditoría sobre cuestiones étnicas en el Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas celebrado en mayo de 2005, y en la reunión de donantes convocada por la OIT en octubre de 2005, contribuyeron a mejorar la comprensión de las condiciones requeridas para que los pueblos indígenas se beneficiasen de las políticas de desarrollo y de lucha contra la pobreza. En la Conferencia sobre la pobreza y poblaciones indígenas celebrada en mayo de 2006 con la participación de la OIT y bajo los auspicios del Banco Mundial, éste se comprometió a tratar las preocupaciones de los pueblos indígenas y analizar sus derechos en los próximos DELP.

402. La auditoría sobre cuestiones étnicas ha recibido financiación extrapresupuestaria del Gobierno de Suecia para actividades de seguimiento en Bolivia, Paraguay y Perú, a fin de abordar las cuestiones relativas al trabajo forzoso y a la discriminación en el mercado de trabajo que afectaban a los pueblos indígenas. El hecho de tratar conjuntamente las cuestiones relativas a la discriminación y al trabajo forzoso, especialmente cuando afectan a colectivos como los pueblos indígenas y tribales, supone una clara ventaja añadida. Someter a esos colectivos al trabajo forzoso puede considerarse efectivamente como la peor forma de discriminación étnica⁴. Reconocer y examinar este vínculo puede volver más rentables las intervenciones programáticas a la hora de tratar las causas y las manifestaciones del trabajo forzoso, según se desprende de los resultados preliminares de este proyecto.

403. El Proyecto para promover la política de la OIT sobre los pueblos indígenas y tribales (en adelante «PRO 169»), que se lleva a la práctica desde 1996, ha contribuido en gran medida a consolidar un enfoque basado en los derechos humanos para mitigar la pobreza de los pueblos indígenas y tribales. Mediante la estrategia del PRO 169 se apunta a promover, proteger y controlar el respeto de los derechos de esos pueblos, según se consagran en el Convenio núm. 169 de la OIT, al tiempo que asegura que éstos participen y

4. OIT: *Una alianza global contra el trabajo forzoso*, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe I (B), Conferencia Internacional del Trabajo, 93.ª reunión, Ginebra, 2005.

Recuadro 4.2 Los DELP y los pueblos indígenas y tribales

Desde 1999, los documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP), auspiciados por el Banco Mundial y el FMI, han pasado a configurar el marco general para la concesión de créditos, el alivio de la deuda y la cooperación para el desarrollo de los países con ingresos bajos. Tienen por objeto proporcionar un entorno abierto y participativo, y beneficiar a los colectivos tradicionalmente marginados. Como los pueblos indígenas y tribales ocupan por lo general los puestos más bajos en la escala de los indicadores socioeconómicos tradicionales, la OIT llevó a cabo una auditoría para determinar si se tomaban en cuenta sus necesidades y aspiraciones y, de ser así, de qué manera se hacía, y si estas poblaciones habían participado en las consultas que culminaron en los DELP. La auditoría, que se realizó para 14 países de África, América Latina y Asia, puso de manifiesto variaciones considerables entre las regiones y dentro de ellas. No obstante, los países cuyos DELP tenían más probabilidades de atajar las causas estructurales del empobrecimiento de esas poblaciones eran aquellos donde:

- los marcos jurídicos reconocían los derechos de las poblaciones indígenas y tribales;
- las instituciones y políticas respetaban y daban cabida a la pluralidad cultural, y
- los pueblos indígenas y tribales se habían organizado y movilizado en pro de un cambio político.

La auditoría concluyó que el reconocimiento de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en las esferas jurídica, administrativa y programática, según se articulaban en el Convenio núm. 169 de la OIT, era un presupuesto esencial para paliar la pobreza y la exclusión social. En ella se recomendó la definición y la puesta a prueba de los indicadores de pobreza aplicables a las condiciones de los pueblos indígenas y tribales, con inclusión de las tendencias del empleo, y el fortalecimiento de la capacidad de las organizaciones indígenas y de las autoridades locales para planificar, aplicar y supervisar programas de desarrollo local incluyentes.

Fuente: M. Tomei: *Indigenous and tribal peoples. An ethnic audit of selected poverty reduction strategy papers*, DECLARATION (OIT, Ginebra, 2005).

se benefician de los esfuerzos más amplios por lograr un trabajo decente y el respeto de las normas internacionales del trabajo. El PRO 169 se aplica en colaboración con otras organizaciones internacionales, donantes y actores, con inclusión del Foro Permanente sobre Cuestiones Indígenas de las Naciones Unidas. En relación con este proyecto, la OIT ha elaborado actividades destinadas a fortalecer la capacidad de los indígenas, gobiernos y asociados en el desarrollo, y ha apoyado iniciativas concretas en los planos regional y nacional. En los cuatro últimos años, esas actividades han consistido en investigaciones sobre la protección jurídica de las comunidades indígenas en África, realizadas conjuntamente con la Comisión Africana sobre Derechos Humanos y de los Pueblos; en la promoción de los derechos de los pueblos indígenas y tribales en el Asia Meridional; en el fortalecimiento de la capacidad y la elaboración de legislaciones nacionales (por ejemplo, en Camboya, Camerún y Congo), así como en la asistencia técnica para la aplicación del Convenio núm. 169 (América Latina)⁵.

Compromisos actuales de la OIT

404. Según se apuntó anteriormente, en las actividades de seguimiento se ha reconocido la necesidad de consolidar ámbitos tradicionales de la OIT, como la supervisión de la aplicación de los Convenios núms. 100 y 111 y otras normas laborales pertinentes, y la asistencia para la elaboración de marcos normativos propicios, sin por ello olvidar las actividades llevadas a cabo en áreas que despertaron preocupación en fechas más recientes, como el VIH/SIDA, la discapacidad y la promoción de la igualdad de género.

Contribuir a la articulación de una legislación eficaz

405. Para eliminar la discriminación es necesario prohibirla, lo cual requiere adoptar disposiciones legales específicas; y para ser realmente eficaz, la legislación nacional debe cumplirse de manera efectiva. La tramitación adecuada de los casos de discriminación por abogados y magistrados también ayudaría en este sentido.

5. Véase el sitio web de la OIT, Pueblos Indígenas y Tribales, en la dirección: www.ilo.org/public/spanish/indigenous.

Elaborar marcos legislativos propicios

406. Una función modular de las actividades de la OIT es el control de la aplicación de las normas laborales internacionales, entre ellas los Convenios núms. 100 y 111, y la prestación de asistencia técnica a los Estados Miembros de suerte que en su legislación y práctica nacionales se apliquen los convenios de la OIT que hayan ratificado. Esta asistencia puede revestir diversas formas: puede incluir, a un tiempo o por separado, asesoramiento jurídico sobre el contenido o el ámbito de aplicación de un proyecto de legislación laboral, ayuda para elaborar una estrategia con miras a la aplicación de la ley y apoyo para reforzar la capacidad de los legisladores, jueces y magistrados del trabajo. En Bosnia y Herzegovina, por ejemplo, tras la discusión celebrada en la Comisión de Aplicación de Normas de la Conferencia en 2005 sobre la ausencia de envío de las memorias sobre los convenios ratificados por el país, la OIT prestó asistencia para elaborar en 2006 una estrategia en la que se delineasen las prioridades de las autoridades públicas y los interlocutores sociales para la aplicación efectiva de la Ley sobre la Igualdad de Género. Esta asistencia ayudó a las diferentes instituciones competentes a adquirir más conocimientos sobre sus respectivas competencias y responsabilidades, factor este que resulta esencial para introducir los cambios deseados en la legislación y la práctica.

407. En 2005, tras ratificar los Convenios núms. 100 y 111 en 2002, Mauricio emprendió un proyecto conjunto OIT/PNUD de creación de capacidad para la igualdad de género y la habilitación de la mujer, con miras a la elaboración de medidas y estrategias destinadas a subsanar las actuales desigualdades de género en el empleo, en el acceso a la orientación profesional y en la remuneración en el marco de la Política nacional en materia de género y del Plan nacional de acción (2005-2015). A estos efectos, el proyecto apunta a prestar asistencia para armonizar la legislación nacional con esos convenios y eliminar las prácticas discriminatorias contra la mujer en términos de remuneración.

408. La asistencia que la OIT prestó en esta esfera incluye también la elaboración y la difusión de directrices destinadas a orientar a los legisladores en la redacción de los textos legales. Por ejemplo, en el caso de las leyes laborales o relativas a la discriminación

que han de comprender disposiciones relacionadas con el SIDA, la OIT recomienda que la legislación nacional integre los diez principios consagrados en el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre VIH/SIDA y el mundo del trabajo, y refleje los resultados de las consultas evacuadas con las distintas partes interesadas en los ámbitos nacional o regional⁶. Además, en fechas recientes la OIT elaboró una serie de directrices sobre el VIH/SIDA para jueces y magistrados del trabajo⁷.

409. Del mismo modo, la OIT ha preparado directrices sobre la manera de promover mediante la legislación la igualdad de oportunidades en el empleo para las personas con discapacidad⁸, y ha llevado a cabo estudios sobre la incidencia de la legislación en determinados países de Asia y del Pacífico y en África Meridional. Esos estudios han arrojado luz sobre los diversos objetivos y formas que puede tener la legislación sobre la discriminación por motivos de discapacidad (cuadro 4.1).

410. Un indicador que permite medir la eficacia de la legislación es el número de acciones incoadas por discriminación ante los tribunales u otras instancias competentes. Para ello, su tramitación adecuada y la formación de jueces y juristas son factores decisivos.

Fomentar la capacidad de los jueces y de los juristas para tratar los casos de discriminación

411. La judicatura tiene el potencial de dinamizar el cumplimiento de la legislación contra la discriminación. Desde 1999, el Centro Internacional de Formación de la OIT organizó actividades de formación para jueces, abogados y profesores en la esfera del derecho laboral internacional, incluidos los ámbitos de la no discriminación y la igualdad en el empleo y la ocupación. Si bien los tribunales deben aplicar la legislación nacional, también pueden basarse en principios, definiciones y conceptos jurídicos de los instrumentos pertinentes de la OIT para orientar su interpretación y aplicación de esta legislación. Con esta formación se brinda a los profesionales del derecho la posibilidad de acogerse a las normas del derecho internacional para resolver los conflictos laborales. Se dedicaron tres sesiones de información al análisis pormenorizado de conceptos jurídicos esenciales, como

6. J. Hodges: *Guidelines on addressing HIV/AIDS in the workplace through employment and labour laws* (OIT, Ginebra, 2004); M. C. Chartier: *Legal initiatives to address HIV/AIDS in the world of work* (Ginebra, 2005).

7. OIT: *Using the ILO code of practice and training manual: Guidelines for labour judges and magistrates* (Ginebra, 2005). En el Centro de Turín de la OIT, así como en África Meridional, Oriental y Occidental, y en Asia Sudoriental, se llevaron a cabo varias sesiones de formación con arreglo a esas directrices.

8. OIT: *Achieving equal employment opportunities for people with disabilities through legislation: Guidelines* (Ginebra, 2004).

Cuadro 4.1. Ubicación de las disposiciones sobre discapacidad en el ordenamiento jurídico de una muestra de países

	Países o regiones	Disposiciones
Derecho constitucional	Alemania, Brasil, Camboya, Canadá, China, Eslovenia, Fiji, Ghana, Seychelles, Sudáfrica, República Unida de Tanzania, Uganda	Disposiciones sobre derechos humanos y libertades fundamentales por las que se prohíbe la discriminación por diferentes motivos, entre ellos la discapacidad
Derecho penal	España, Finlandia, Francia	Multas y penas de prisión
Legislación especial sobre las personas con discapacidad	Camboya, China, Etiopía, Ghana, India, Mauricio, Mongolia, Sri Lanka, República Unida de Tanzania	Disposiciones sobre diferentes aspectos (médico, vida social, bienestar), y derechos de las personas con discapacidad, entre ellos el derecho al empleo
Legislación general	Australia, Fiji, Seychelles, Zanzíbar (República Unida de Tanzania)	Ley de Empleo (Seychelles), legislación sobre la igualdad de oportunidades en el empleo (Australia)
Cupos	Alemania, China, Francia, India, Italia, Japón, Mauricio, Mongolia, Polonia, Tailandia, República Unida de Tanzania	Disposiciones por las que se exige a las empresas en general, o a una categoría de empresas en particular (por ejemplo, las que superen un número determinado de empleados), que contraten cierto porcentaje de personas con discapacidad. Además, la ley puede imponer una indemnización en caso de incumplimiento (Mauricio)
Medidas para promover el empleo	Australia, Canadá, Estados Unidos, India, Japón, Mauricio, países nórdicos, Reino Unido, Sudáfrica	Adaptación y accesibilidad del lugar de trabajo
	Camboya, Etiopía, India, Japón, Sri Lanka, Tailandia	Servicios de empleo (agencias de colocación)
	China, Francia, Japón, Singapur, Sri Lanka, Tailandia	Incentivos financieros para compensar a los empleadores por toda carga financiera derivada del empleo de trabajadores con discapacidad: créditos para iniciar actividades empresariales (China), asistencia financiera a las personas con discapacidad que trabajen por cuenta propia, y servicios de microfinanza para antiguos combatientes (Sri Lanka), apoyo financiero para la formación (Tailandia, Japón), y reducción de impuestos (China, Singapur)

las discriminaciones directa e indirecta, la discriminación basada en diversos motivos, con inclusión de aquellos que no se reconocieron hasta fechas recientes, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, así como los recursos apropiados para eliminar las situaciones de discriminación.

412. Para lograr un impacto máximo, se han establecido relaciones de cooperación con centros de formación judicial y facultades de derecho de suerte que

los organismos nacionales incluyan en su programa de formación el derecho laboral internacional y la legislación sobre igualdad. También se han establecido relaciones de cooperación duradera con los centros de formación judicial y universidades de Albania, Argentina, Brasil, Madagascar, Marruecos y Senegal.

413. Una evaluación independiente efectuada entre 1999 y 2003 sobre el impacto de las actividades de formación⁹ reveló que el 68 por ciento de las personas

9. Centro Internacional de Formación de la OIT: *Evaluation d'impact des cours sur les normes internationales du travail pour juges, juristes et professeurs de droit* (1999-2003) (Turín, 2005), véase en la dirección: http://training.itsilo.org/ils/ILS_Judges/training_materials/francais/RapportFR.pdf.

Recuadro 4.3
Trascendencia de las actividades de formación para jueces y abogados
en la jurisprudencia de Madagascar relativa a la igualdad

Desde 2002 existe entre el Centro Internacional de Formación de la OIT, de Turín, y la Escuela de Magistrados de Madagascar un acuerdo de cooperación técnica a largo plazo. En 2003, el Tribunal Supremo de Madagascar invocó el Convenio núm. 111 de la OIT para sostener que la jubilación anticipada aplicada a las mujeres en virtud de un convenio colectivo empresarial era discriminatorio en términos de género. Concluyó que la diferencia de trato, que originaba una pérdida económica importante para las trabajadoras, no se justificaba por razones objetivas vinculadas a los requisitos inherentes a los empleos de las mujeres. Un tribunal del trabajo falló recientemente aplicando esta jurisprudencia en otra causa.

En 2004, el Tribunal de Trabajo de Antsirabé resolvió, con base en el Convenio núm. 111 de la OIT, que el despido de un empleado por una institución religiosa era un acto de discriminación. El trabajador, que ocupaba un empleo de estadístico, había sido despedido por cambiar de religión después de contraer matrimonio con una mujer perteneciente a otro credo religioso. El Tribunal invocó el párrafo 2 del artículo 1 del Convenio núm. 111 para determinar que la religión no era una condición necesaria para desempeñar el empleo de estadístico. En consecuencia, el despido fue declarado discriminatorio.

Fuente: Tribunal del Trabajo de Antananarivo, Sentencia núm. 529, de 2 de junio de 2006. Tribunal de Trabajo de Antsirabé, *Ramiaranjatovo Jean-Louis v. Fitsaboana Maso*, de 7 de junio de 2004, decisión citada en la publicación del Centro Internacional de Formación de la OIT: *Use of international law by domestic courts, compendium of court* (OIT, Turín, 2006).

interrogadas había señalado que en los casos jurídicos se habían remitido expresamente a las normas internacionales del trabajo, que habían influido así en la jurisprudencia del país respectivo (recuadro 4.3), mientras un 64 por ciento indicó que se habían realizado modificaciones en los planes de estudio de las facultades de derecho y escuelas judiciales nacionales.

Incorporar las consideraciones de género para lograr la igualdad de género en el mundo del trabajo

414. Según ya se señalara en el informe titulado *La hora de la igualdad en el trabajo*, la OIT emplea una estrategia bifronte para promover la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo. Esta estrategia combina: 1) la integración de una perspectiva de género en la elaboración y la aplicación de todos los programas y proyectos de la OIT, y 2) intervenciones dirigidas tanto a la mujer como al hombre para eliminar las disparidades por motivos de género. La experiencia adquirida hasta la fecha por la OIT y otras instituciones (véase el recuadro 3.7 en la parte III) confirma la pertinencia y la importancia de mantener este doble enfoque. La incorporación de las cuestiones de género representa un valor añadido, pues mejora la comprensión de las estructuras y el funcionamiento del mercado de trabajo y los lugares de trabajo, y por

tanto también la elaboración de políticas y su aplicación. Entraña sin embargo el riesgo de perder toda eficacia si no se complementa con medidas destinadas a subsanar las disparidades persistentes y significativas que existen en materia de expresión y representación, así como en la evolución del mercado de trabajo y la protección social.

415. La Red de la OIT sobre Género, que vincula entre sí a especialistas de género y a los puntos focales sobre género del terreno y de la sede, ha propiciado el intercambio de experiencia y de prácticas sobre la manera de hacer efectiva la igualdad por ese concepto. También ha animado a esos especialistas a actuar con una perspectiva más estratégica y a iniciar la elaboración de un programa global común, sin por ello dejar de tratar concretamente las preocupaciones regionales y programáticas¹⁰.

416. Otro modo de promover el aprendizaje organizativo sobre la manera de velar por que en las políticas, los programas y las estructuras de la OIT se traten las cuestiones de género ha sido la realización de las auditorías en materia de género, con la participación de toda la Oficina. Entre 2001 y 2005 se efectuaron esas auditorías en 25 unidades/oficinas (diez unidades en la sede y 15 oficinas exteriores, en Asia Meridional y Sudoriental, Oriente Medio, Europa, África y América Latina)¹¹. Algunos mandantes de la OIT, como la Confederación Internacional de Organizaciones Sindicales Libres (CIOSL),

10. OIT: *Sharing knowledge: gender equality in the world of work*, Oficina para la Igualdad de Género, en www.ilo.org/dyn/gender/docs.

11. OIT: *ILO participatory gender audit: a tool for organizational change*, en la dirección: www.ilo.org/dyn/gender/docs.

Recuadro 4.4
Fondo Asociativo de la OIT para la Igualdad de Género

Bajo los auspicios del Fondo Asociativo de la OIT para la Igualdad de Género se están llevando a cabo 13 proyectos en 25 países. Todos ellos atienden a solicitudes de asistencia presentadas por ministerios de trabajo u organizaciones de trabajadores o de empleadores, o por colectivos de mujeres que trabajan en la economía informal. Si bien el Fondo presta asistencia respecto de una nutrida gama de cuestiones, todos los proyectos obedecen a una misma estrategia articulada en varias etapas: la evaluación de las necesidades, la creación de capacidad, la gestión y el intercambio de información, y el desarrollo de alianzas. En Marruecos, el Fondo ayudó a concebir soluciones prácticas para tratar las necesidades especiales de protección de la mujer y atender sus preocupaciones en el contexto de la reestructuración de las industrias textil y del vestido. En el Yemen, los interlocutores sociales, que recibieron formación sobre la manera de garantizar que en el diálogo social se reconociesen y aborasen las oportunidades y los riesgos de los hombres, por un lado, y de las mujeres, por otro, promovieron la igualdad entre hombres y mujeres no sólo durante las consultas tripartitas, sino también en la planificación de la política nacional. En la Federación de Rusia se elaboraron cuatro planes de acción, en que se contemplaba la posibilidad de introducir en los ámbitos del empleo y de la protección social medidas para fomentar la igualdad de género, destinadas a los distritos autónomos (*okrugs*) federales de las regiones Central, Oriental, Siberiana y de Privolzhsky. Se realizaron actividades de sensibilización sobre las consideraciones de género de esas políticas destinadas a 50 periodistas especializados en esas cuestiones, y en el marco de un concurso organizado en la Federación de Rusia para finales de 2003 se difundieron más de 100 publicaciones y programas de radio y televisión. En China, los mandantes de la OIT y la Federación de Mujeres de China (ACWF) recibieron formación sobre las estrategias para incorporar la perspectiva de género, mecanismos y herramientas, y se llevaron a cabo investigaciones y evaluaciones de resultados con una perspectiva de género.

Fuente: OIT, Oficina para la Igualdad de Género: *ILO Gender Equality Partnership Fund: What it is and what it does*, en la dirección: www.ilo.org/dyn/gender/docs.

también recabaron la asistencia de la OIT en este ámbito. Esta experiencia, la primera de este tipo que se ha introducido en el sistema de las Naciones Unidas, ha contribuido a aumentar la sensibilización sobre la necesidad de integrar las cuestiones de género en los campos técnicos, amén de mostrar que la aplicación de las recomendaciones de las auditorías en materia de género no está exenta de dificultades y que la dación de cuentas es insuficiente por faltar mecanismos de supervisión¹². Ello refleja a su vez la dificultad de dejar de pensar en el concepto de género como un mero valor añadido, para considerar su integración más plena en el Programa de Trabajo Decente de la OIT, lo cual es un factor determinante del buen éxito de ese programa.

Incorporar las consideraciones de género a la cooperación técnica

417. El Fondo Asociativo de la OIT para la Igualdad de Género, creado en 2003, y la incorporación de las consideraciones de género a la cooperación técnica han sido otros medios por los cuales la OIT ha

tratado de hacer efectiva la igualdad de género en el trabajo en diversos sectores y contextos culturales y socioeconómicos.

418. En marzo de 2005, el Consejo de Administración adoptó una decisión por la cual exigió que en todas las actividades de cooperación técnica de la OIT se concediese la debida atención a la promoción de la igualdad de género. En los acuerdos marco suscritos en fechas recientes por la OIT con Dinamarca, Francia, Noruega, Países Bajos, Reino Unido y Suecia se alude expresamente a la importancia de apuntar a la igualdad de género en la ejecución de los programas. En los acuerdos suscritos con Dinamarca, Noruega, Países Bajos y Suecia se prevé incluso una contribución adicional y específica al Fondo Asociativo de la OIT para la Igualdad de Género. Iniciado en 2003 y financiado con cargo al presupuesto ordinario de la OIT, este Fondo tiene por objeto reforzar la capacidad de los mandantes de la OIT para adoptar medidas positivas encaminadas a promover la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo (recuadro 4.4).

419. El criterio esencial para el examen de las nuevas propuestas de cooperación técnica de la OIT estriba,

12. *ILO participatory gender audit*, op. cit.

Recuadro 4.5
Incorporación de la igualdad de género a la ayuda de la UE al desarrollo:
un proyecto de creación de capacidad

La Unión Europea es uno de los principales donantes del mundo para la ayuda al desarrollo, y la asistencia financiera que presta representa más del 50 por ciento del total de dicha ayuda. La igualdad de género figura en el programa de la Unión Europea para el desarrollo como objetivo y condición previa para el desarrollo socialmente sostenible. En cumplimiento de su Programa de Acción destinado a incorporar la igualdad de género a todos los planos y sectores de la cooperación para el desarrollo con financiación de la Unión Europea, la Comisión Europea (en adelante «CE») solicitó al Centro de Turín que contribuyera a eliminar las discrepancias entre las políticas y la práctica reforzando la capacidad de la CE para incorporar la igualdad de género a la fase inicial del diálogo sobre políticas y aplicación de los proyectos con los países beneficiarios de ayuda. Desde enero de 2004 y durante más de 36 meses se procuró facilitar con este proyecto un cambio organizativo y el aprendizaje institucional, con hincapié en tres ámbitos de actividad estrechamente vinculados entre sí:

- 1) *Herramientas y procedimientos.* Elaboración de una serie uniforme y sencilla de herramientas, directrices y recursos de información destinados a la incorporación de la perspectiva de género, como una guía para la integración de la igualdad de género a las actividades de cooperación para el desarrollo de la Unión Europea, en cuatro idiomas, y sesiones informativas sobre cuestiones de género concretas por países y por sectores.
- 2) *Sensibilización de los responsables de la toma de decisiones y de la capacitación del personal operativo sobre la manera de incorporar la perspectiva de género a su trabajo cotidiano, y diálogo en todos los planos y todos los sectores de asistencia de la Unión Europea.* Mil doscientas personas, entre ellas el personal de la CE, representantes gubernamentales de terceros países, de instituciones donantes, de organizaciones internacionales y de organizaciones no gubernamentales de mujeres, participaron en 50 talleres y en actividades de sensibilización organizadas en Bruselas, y en 24 delegaciones de la Unión Europea en África, Asia, América Latina y Europa. Se utilizó también el aprendizaje por Internet para extender el alcance y estimular el intercambio de ideas.
- 3) *Asistencia técnica individualizada, facilitando el aprendizaje institucional, la creación de redes, y el intercambio de información sobre cuestiones de género.* Un centro de ayuda sobre cuestiones de género, integrado por tres especialistas que actúan a tiempo completo, presta asesoramiento específico sobre los programas y proyectos actuales y las futuras estrategias de cooperación entre la Unión Europea y terceros países, especialmente en África y la región del Caribe y del Pacífico. Se puede acceder también a un boletín de información trimestral y utilizar fuentes de información por Intranet.

Fuente: GENRE 2003/076514 E950135 – Preliminary Summary Assessment of the results achieved over the period 1 January 2004–31 March 2006, 20 de abril de 2006, CIF/OIT, en la dirección: http://ec.europa-eu/comm/europeaid/projects/gender/toolkit_2006; y www.itcilo.org/ec (para el aprendizaje en línea).

desde principios de 2006, en si las propuestas que se examinan incluyen una estrategia para incorporar la igualdad de género, y de ser así, cómo. Es un criterio que ha demostrado ser decisivo para prestar asistencia a la Oficina de Igualdad de Género y a los especialistas en el terreno para poner en práctica una gama cada vez más amplia de actividades de cooperación técnica para las cuestiones de género o directamente relacionadas con el tema. Sin embargo, las aptitudes del personal técnico y de programación de la OIT en materia de análisis y planificación de las cuestiones de género son aún limitadas.

420. En relación con el actual modelo de ayuda al desarrollo, por el que se piden la responsabilización de los países y la perfecta coordinación de la asistencia de los donantes, la OIT, por conducto del Centro In-

ternacional de Formación de Turín, ha colaborado con la Comisión Europea para centrar su programa de distribución de ayuda en la igualdad de género (recuadro 4.5).

Incorporar las consideraciones de género al diálogo social

421. En los quince últimos años se crearon o se consolidaron en todas las regiones instituciones nacionales para el diálogo social, concebidas como estrategia para abordar las dificultades que se plantean en los mercados de trabajo en un entorno en rápida evolución. El fortalecimiento de las instituciones para el diálogo social guarda estrecha relación con el de

Recuadro 4.6
Participación de la mujer en las instituciones de diálogo social

Mediante cuestionarios se recabaron datos de 48 órganos bipartitos, tripartitos o tripartitos plus, o sea, de alrededor de la mitad de las instituciones de la esfera del diálogo social que a escala nacional actúan en el ámbito socioeconómico. Esos datos pusieron de manifiesto que la proporción media de mujeres participantes de todas las regiones fue del 14,68 por ciento. Por regiones, la proporción más elevada se registró en Europa, con un 16,76 por ciento de participación, seguida de América Latina y el Caribe (14,16 por ciento), África (12,34 por ciento) y Asia (11,21 por ciento). En cada región se observaron diferencias sustanciales. Mientras en América Latina la participación media de la mujer fue del 11,46 por ciento, en el Caribe éstas ocupaban el 34,57 por ciento de los cargos en las instituciones de diálogo social. Por grupos, la participación de la mujer fue del 18,93 por ciento de los representantes gubernamentales, el 12,95 por ciento de los representantes de los trabajadores y el 10 por ciento de los representantes de los empleadores en todas las regiones consideradas. En las instituciones del Ecuador y Rumania no existía representación de la mujer ni en el ámbito de los interlocutores sociales ni el del gobierno. Se adoptaron iniciativas para promover una representación más equilibrada en Bélgica, Haití y Perú.

Un análisis de los procedimientos para designar representantes en todos los países indicó que, si bien los gobiernos designaban oficialmente a los integrantes de los organismos de diálogo social, la responsabilidad de elegir a las representantes recaía exclusivamente en las organizaciones de trabajadores y de empleadores, y en los propios gobiernos. En consecuencia, las estrategias para mejorar el equilibrio en las instituciones de diálogo social deberían estar encaminadas a la promoción de la mujer a los cargos directivos de las organizaciones de los interlocutores sociales, la administración pública y el gobierno.

Los datos indicaron asimismo que el 48 por ciento de los organismos habían incluido las consideraciones de género en el programa para el diálogo, aunque no de manera sistemática. No parecía haber vínculo alguno entre la incorporación de las consideraciones de género al programa de la institución y el porcentaje de participación femenina en los órganos de diálogo social. La promulgación de leyes relativas a las cuestiones de género en la Unión Europea contribuyó a que el 64 por ciento de los órganos de diálogo social considerados en la investigación inscribieran las cuestiones de género en su programa para el diálogo.

Fuente: OIT: *Women Participation in Social Dialogue Institutions* (de próxima publicación).

la participación y la democracia, pues presupone dar cabida a la expresión de la opinión de aquellos que se ven directamente afectados por el proceso de toma de decisiones. En 2006, el Sector de Diálogo Social, Legislación Laboral y Administración del Trabajo (DIALOGUE) de la OIT emprendió una iniciativa de investigación destinada a establecer una base de datos sobre la participación de la mujer en las instituciones para el diálogo social. El panorama es un tanto sombrío, como lo evidencia la escasa participación media de la mujer en esas instituciones (recuadro 4.6). El aumento de la proporción de mujeres que ocupan puestos de dirección, mediante la formación, la instauración de cupos, o la adopción de medidas para compaginar el trabajo con la vida familiar, podría propiciar una participación equilibrada de hombres y mujeres en la toma de decisiones. No obstante, el elemento más importante para el cambio será que se reconozca plenamente la carencia que para la democracia supone una participación desequilibrada.

422. Esta preocupación indujo al Servicio de Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (DIALOGUE) a dedicarse de lleno a fomentar el po-

tencial de los interlocutores sociales para comprender cabalmente y abordar las cuestiones de la desigualdad en materia de género en las consultas celebradas para preparar los DELP, dirigidos por el Banco Mundial y el FMI (véase el recuadro 4.2 *supra*).

Promover la protección de la maternidad y el equilibrio entre el trabajo y la vida familiar de los trabajadores

423. Las responsabilidades familiares inciden en la capacidad de hombres y mujeres para obtener y mantener empleos, así como para conseguir una remuneración que les asegure una vida digna, aunque el embarazo sigue siendo en todo el mundo la causa principal de despido y denegación de empleo. Como se señaló anteriormente, los cambios provocados por la globalización en la duración y la realización del trabajo han acentuado las desigualdades por motivos de género y origen social en las tendencias del empleo y las condiciones de trabajo, amén de afectar a la manera en que hombres y mujeres pueden atender a sus familias.

Recuadro 4.7
Recursos materiales de la OIT para mejorar la protección de la maternidad
y promover el equilibrio entre la vida laboral y la vida familiar

Reconciling work and family responsibilities: Practical ideas from global experience (Compaginar el trabajo con las responsabilidades familiares: ideas prácticas de una experiencia mundial) es una publicación en que se facilitan ejemplos concretos de lo que se hace en el mundo para ayudar a los trabajadores a compaginar mejor la vida laboral con las responsabilidades familiares, como el cuidado de los niños y de los ancianos. Con esos ejemplos se aportan ideas útiles para las actividades de los gobiernos, y de las organizaciones de empleadores y de trabajadores, así como las de las organizaciones de la sociedad civil. En tres países, el Brasil, República de Corea y Japón, se prepararon recientemente documentos de trabajo en los que se evaluaban tendencias, cuestiones, políticas y programas sobre la conciliación de la vida laboral con las responsabilidades familiares. También se llevan a cabo actividades de investigación en varios países en desarrollo.

Maternity at work: A review of national legislation, publicado en 2005 (La maternidad en el trabajo: análisis de legislaciones nacionales) es un análisis exhaustivo de las principales disposiciones de la legislación de 166 países sobre la protección de la maternidad. En él se examinan las disposiciones nacionales relativas a la licencia por maternidad (duración, prestaciones económicas, fuente de financiación y ámbito de aplicación); otros tipos de licencia (licencia por paternidad y licencias parentales y por adopción); disposiciones relativas a la protección contra el despido y la discriminación, así como la protección de la salud de las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia. En fechas recientes se actualizó la Base de datos en línea sobre la protección de la maternidad, en que se recopila información sobre la legislación de 160 países.

Se elaboró una serie de ocho hojas informativas sobre el trabajo y las responsabilidades familiares, y una guía titulada *Comienzos saludables: Directrices para una maternidad segura en el trabajo*, que contiene información sobre los principios fundamentales del Convenio núm. 183 y herramientas prácticas para identificar riesgos y peligros, así como para mejorar la protección de la maternidad y la salud en el trabajo. También se elaboró una breve publicación titulada *How are workers with family responsibilities faring in the workplace* (¿Cómo se desenvuelven en el lugar de trabajo los trabajadores con responsabilidades familiares?), en la que se facilitan ejemplos concretos sobre la manera en que las responsabilidades familiares inciden en la capacidad de hombres y mujeres para obtener un empleo y conservarlo.

424. Para abordar estas dificultades, en los últimos años la OIT procuró sobre todo reforzar su acervo de conocimientos sobre estas cuestiones y, como consecuencia, elaboró una serie de publicaciones y herramientas de información práctica (recuadro 4.7).

425. También se emprendieron actividades de movilización y formación para prestar asistencia a los mandantes de la OIT en la promoción y aplicación del Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), y del Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156). Por ejemplo, en 2005 se impartió formación sobre los trabajadores con responsabilidades familiares a representantes de las redes femeninas de la CIOSL y de la CMT procedentes de 20 países de la región de Europa Central y Oriental y de los nuevos Estados independientes en la Sexta Reunión Sindical Internacional Femenina, celebrada en Ohrid, Ex República Yugoslava de Macedonia, en septiembre y octubre de 2005. En

conclusión, los participantes adoptaron una resolución en la que se instaba a sus sindicatos y gobiernos a que crearan en el lugar de trabajo condiciones adecuadas para las trabajadoras, así como para todos los trabajadores que tuvieran responsabilidades familiares¹³.

Afrontar la discriminación múltiple
contra los trabajadores domésticos

426. El trabajo doméstico proporciona millones de empleos en todo el mundo, sobre todo a mujeres, pero también a hombres. En todos los países, con independencia de su grado de desarrollo, existe una elevada demanda de esos trabajadores. En América Latina, por ejemplo, el trabajo doméstico es la fuente principal de empleo no agrícola para la mujer; en 2003 absorbió el 15 por ciento del total de la población activa femenina¹⁴.

13. ICFTU-WCL, Central and Eastern Europe and Newly Independent States Women's Network: «Declaration on globalization and fair transition for working families», Ohrid, 1.º de octubre de 2005.

14. L. Abramo y M. E. Valenzuela: «Inserción laboral y brechas de género en América Latina», en L. Abramo (director de la publicación): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, OIT, 2006, págs. 29-62.

427. La falta de servicios asequibles y confiables para la atención de los niños y otros miembros de la familia a cargo, sumada a la necesidad de que tanto hombres como mujeres desempeñen un trabajo remunerado para subsistir, explica por qué aumenta la demanda de servicios de trabajo doméstico. Esta demanda no disminuye realmente ni en situaciones de recesión económica, dado el carácter esencial del servicio asistencial que prestan estos trabajadores. Resulta interesante observar que, en épocas de reactivación económica siguientes a los períodos de crisis, la demanda de trabajadores domésticos aumenta con suma rapidez, aunque los salarios recuperan su cuantía con mayor lentitud¹⁵.

428. Por otra parte, el trabajo doméstico sigue siendo una de las pocas fuentes de ingresos y empleo para muchas trabajadoras jóvenes y mayores que apenas tienen estudios, o que no han estudiado en absoluto. No obstante, el trabajo doméstico suele ser «invisible», no se valora como se debiera, y carece de protección. Se realiza en hogares que no se consideran lugares de trabajo, para particulares que no tienen la consideración de empleadores, y por trabajadores que tampoco son considerados como tales. Al estimarse que esa actividad es una extensión de las obligaciones domésticas y de las responsabilidades familiares tradicionales no remuneradas de la mujer, se le otorga un valor pecuniario escaso. Esto explica por qué la legislación nacional suele conceder a esta categoría de trabajadores un trato diferenciado e inferior al otorgado a los demás empleados. Además, en estos casos no se suele velar lo suficiente por el cumplimiento efectivo de la legislación aplicable.

429. Se reconoce cada vez más que la situación desfavorable en que se hallan los trabajadores domésticos radica fundamentalmente en la discriminación directa y la indirecta basadas en motivos de sexo o edad, a menudo sumada a la condición de migrante o a la pertenencia a una etnia. Ello indujo a las oficinas de la OIT a elaborar varias iniciativas regionales y subregionales dirigidas a estos trabajadores. Si bien el objetivo común ha sido abordar este trato discriminatorio, el fundamento varía según los contextos regionales. En África, Asia y Oriente Medio las medidas de apoyo a los trabajadores domésticos se inscriben en el objetivo más amplio de contribuir a una regulación más eficaz de la migración internacional con fines laborales. Una de las características sobresalientes de las actividades realizadas en esta parte del mundo estriba en el asesoramiento a los gobiernos sobre la manera de velar

por que las prácticas de contratación por agencias de empleo privadas no entrañen el abuso de los trabajadores domésticos. En Asia Meridional las medidas destinadas a estos trabajadores se insertaron en iniciativas destinadas a eliminar las peores formas del trabajo infantil y el trabajo forzoso. En América Latina se han realizado esfuerzos para estudiar el vínculo entre feminización de la pobreza y desigualdades en el empleo por motivos de género.

430. Sin embargo en todas las regiones esa estrategia se ha dedicado principalmente a: *a)* documentar la escala del fenómeno y la situación específica de los trabajadores domésticos; *b)* poner de manifiesto los limitados derechos y bienes jurídicos de éstos y restablecer la situación; *c)* alentar el diálogo sobre esas cuestiones entre gobiernos y organizaciones de empleadores y de trabajadores, y *d)* promover la organización de los trabajadores domésticos. En el Líbano, por ejemplo, se constituyó una comisión nacional directiva que reunía a representantes del Gobierno, organizaciones de empleadores, así como a representantes de embajadas y de organizaciones no gubernamentales, con el objetivo de elaborar un plan nacional de acción destinado a promover el trabajo decente para los trabajadores domésticos migrantes. Esa comisión comprende hoy tres grupos de trabajo: uno dedicado a la reforma jurídica (la legislación laboral del Líbano no es aplicable a los trabajadores domésticos), otro a la redacción de un folleto en el que se enuncian los derechos de los trabajadores, y el tercero a la redacción de un contrato de trabajo uniforme. En el Uruguay la OIT prestó asesoramiento jurídico para la redacción de una ley sobre el trabajo doméstico, cuyo proyecto se presentó al Parlamento, y fue refrendado por el Gobierno en abril de 2006. También se ha procurado establecer vínculos entre asociaciones de trabajadores domésticos, como la Confederación Latinoamericana y del Caribe de Trabajadoras del Hogar (CONLACTRAHO) y sus asociaciones nacionales, con organizaciones sindicales regionales y nacionales como la Organización Regional Interamericana de Trabajadores (ORIT). En diciembre de 2005 se adoptó en Montevideo una Declaración conjunta, por la que se instaba a la OIT a que, entre otras medidas, adoptase nuevas normas para la protección de las trabajadoras domésticas¹⁶.

431. Si bien todas estas iniciativas fueron fructuosas, tienen en general un alcance limitado y parcial. Así, por ejemplo, si se reglamenta únicamente el trabajo doméstico de los menores o de los trabaja-

15. R. Cortés: *Salarios y marco regulatorio del trabajo en el servicio doméstico*, Serie Documentos de Trabajo núm. 9 (OIT, Buenos Aires, 2004).

16. Puede consultarse en la dirección: <http://www.oitchile.cl/especial.php>.

dores migrantes, con hincapié en los peores casos, se excluye a millones de trabajadores jóvenes y de más edad, a menudo emigrantes de las zonas rurales a las urbanas en busca de trabajo. Es preciso que la OIT elabore al respecto un método y actividades globales y coherentes.

Promover la igualdad de oportunidades de empleo en el lugar de trabajo

432. El lugar de trabajo es un espacio estratégico para atacar la discriminación en el empleo y crear una fuerza de trabajo de composición más diversificada pero más igual. Las organizaciones de trabajadores y de empleadores, así como la dirección y los sindicatos, deben protagonizar esta iniciativa. La OIT ha prestado asistencia técnica a los gobiernos o a iniciativas impulsadas por los empleadores y encaminadas a la elaboración de políticas en pro de la igualdad de oportunidades laborales en el ámbito empresarial. Especial pertinencia reviste, a este respecto, el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo, cuyos resultados son muy alentadores. La experiencia indica que el contenido y el alcance de esas políticas es tan importante como los procesos que las generan: cuanto más amplias sean las consultas, mayores serán las probabilidades de que esas políticas lleguen a ser refrendadas.

433. En Indonesia, por ejemplo, el Departamento de Recursos Humanos y Migración, mediante un proceso de consulta con las organizaciones sindicales de trabajadores y de empleadores y con la asistencia técnica de la OIT, elaboró entre 2003 y 2005 una serie de directrices sobre la igualdad de oportunidades respecto al empleo (EEO) destinadas al sector privado¹⁷. Aunque inicialmente el grupo de trabajo tripartito, constituido bajo la égida del Departamento, se centró en la discriminación por motivos de género, pues las mujeres conformaban el colectivo vulnerable más numeroso sujeto a discriminación y en desventaja, finalmente se ocupó de cuestiones más amplias, como las prácticas ilegales por motivos de raza, etnia y discapacidad. Las directrices EEO tienen por objeto facilitar orientación a las empresas sobre la manera de dar cumplimiento a la legislación nacional pertinente. En ellas se explica el significado de la igualdad de oportunidades respecto al empleo y los beneficios que de ella se derivan para las empresas. Además, se indican las condiciones necesarias para que los programas de igualdad de oportunidades respecto al empleo sean

fructuosas, al tiempo que se esbozan las prácticas aplicables desde la contratación y la colocación, hasta las condiciones salariales y laborales, que se traducen en mayor igualdad en el lugar de trabajo. A finales de 2005 los tres interlocutores adoptaron esas directrices y se comprometieron a darles difusión.

434. En Chile la OIT prestó asistencia técnica para la elaboración del Código de Buenas Prácticas Laborales sobre no discriminación para la Administración Central del Estado, promulgado por instrucción presidencial de 15 de junio de 2006. Ese Código es de obligado cumplimiento en el sector público y se exhorta a su aplicación voluntaria en el sector privado. Apunta a fortalecer los principios de no discriminación, igualdad de oportunidades y de trato, amén de ayudar a hombres y mujeres a compaginar las responsabilidades laborales con las obligaciones familiares, atendiendo a la evolución constante de las relaciones sociales y familiares. En el Código se contemplan todos los aspectos de la relación de empleo, desde la contratación hasta las condiciones de trabajo. Se insiste en la transparencia que deben tener los procesos de promoción y ascenso basados en el mérito, así como en la igualdad de acceso a la formación y a las calificaciones. Se alienta la adopción de medidas adecuadas para permitir a las personas con discapacidad competir en condiciones de igualdad con los demás candidatos. También se exhorta a que la mujer tenga mayor acceso a los cargos directivos y de responsabilidad, y se recuerdan la importancia que reviste la protección de la maternidad y la necesidad de adoptar medidas específicas en que se atienda a la situación de las mujeres embarazadas y que amamanten a sus hijos. Valga también mencionar el reconocimiento de los derechos inherentes a la paternidad y las medidas que permiten conciliar las responsabilidades laborales con las obligaciones familiares, como la práctica de horarios de trabajo flexible y la atención concedida a la prevención del acoso en el trabajo, especialmente el acoso sexual, de conformidad con la ley núm. 20.005, de marzo de 2005 (véase el capítulo 1 de la parte III, sobre la discriminación y las reformas legislativas). La Dirección Nacional de Servicio Civil debería preparar un plan relativo a las prácticas idóneas y todo servicio o departamento deberá informar anualmente sobre las medidas adoptadas para aplicarlo.

435. En Sri Lanka la Federación de Empleadores de Ceilán (EFC) y la OIT emprendieron en 2003 un estudio de investigación conjunto para evaluar la situación, en el lugar de trabajo, de las trabajadoras en general y de las que ocupaban cargos de dirección

17. Ministerio de Trabajo y Migración: *Equal employment opportunity in Indonesia* (Yakarta, OIT, 2005), en la dirección: www.ilo.org/public/english/region/asro/jakarta/download/eeoguidelines.pdf.

Cuadro 4.2. Lista de recapitulación de las cuestiones de género

Campañas publicitarias	Iluminación	Aseos
Asignaciones y bonificaciones	Espacio de maternidad	Reestructuración
Movilidad en la carrera/ascenso	Atención médica y de salud	Jubilación
Servicios de comunicación	Reuniones	Segregación
Indemnizaciones	Trabajo nocturno	Acoso sexual
Atención diaria	Tiempo para lactancia	Desarrollo del personal
Toma de decisiones	Utilización del lenguaje	Supervisión
Normas vestimentarias	Distribución y diseño de la oficina	Terminación de la relación de empleo
Entrevistas de terminación	Memorandos de oficina	Formación y becas
Funciones y ceremonias	Romances en la oficina	Traslados
Mobiliario	Filosofía organizativa	Transporte
Estereotipos de género	Responsabilidades parentales y familiares	Medios de transporte
Solución de quejas	Motivación para la productividad	Uso de equipo y reactivos
Acoso	Promoción	Vacaciones
Salud y seguridad	Esparcimiento	Visión
Imagen	Contratación	Tiempo de trabajo
Instrucción	Despidos por reducción de plantilla	Entorno de trabajo
Seguros	Remuneración	Trabajo a domicilio
Licencias		

Fuente: OIT y EFC: *Guidelines for company policy on gender equity/equality* (OIT, Colombo, 2005).

en particular, determinar los obstáculos que se oponían al desarrollo de la carrera de la mujer y elaborar una serie de medidas correctivas posibles. El estudio se basaba en una encuesta en la que habían participado 100 empresas privadas de diferentes sectores, incluidos los de las plantaciones y el vestido¹⁸. En dicho estudio se reveló el escepticismo generalizado de los directores de empresas acerca de la necesidad de aplicar una política de igualdad de oportunidades en sus organizaciones. La mayoría de personas consideraban que esa política sería discriminatoria, por lo que resultaría pertinente sólo en los lugares de trabajo donde estuvieran empleadas muchas mujeres, por ejemplo en las fábricas. Se organizó un taller para examinar las conclusiones y recomendaciones del estudio, y ello permitió que finalmente, en 2005, se formularan y se adoptaran directrices relativas a la política de la empresa sobre equidad/igualdad en cuestiones de género. El objetivo de las directrices es generar en los lugares de trabajo una sensibilidad

y una reactividad mayores a las necesidades y obligaciones bien diferenciadas de hombres y mujeres, proponiendo diferentes soluciones sobre la manera de introducir cambios en la organización laboral, las estructuras del lugar de trabajo, la política de recursos humanos, la actitud psicológica de la dirección, y la manera de supervisar el proceso de cambio. En el cuadro 4.2 se recapitulan las cuestiones en que la dirección de la empresa debería centrarse al elaborar una política de género.

436. Para atender el creciente número de solicitudes de asistencia técnica en esta esfera, la Oficina de Actividades para los Empleadores elaboró, en estrecha colaboración con el Programa sobre las condiciones de trabajo y del empleo (TRAVAIL), el Departamento de Normas Internacionales del Trabajo (NORMES) y el Departamento de Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad (EMP/SKILLS), un conjunto de materiales de formación destinado a las organizaciones de empleadores sobre cuestiones determinantes en

18. M. Wickramasinghe y W. Jayatilaka: *Beyond glass ceilings and brick walls: Gender at the workplace* (Colombo, OIT, 2005).

Recuadro 4.8
Control de las prácticas discriminatorias mediante el programa
«Mejora de las fábricas en Camboya»

En lo que respecta a las cuestiones de discriminación, en un informe reciente titulado «Mejora de las fábricas en Camboya» (Better Factories Cambodia) se indica que el 11 por ciento de las fábricas controladas entre el 1.º de mayo y el 31 de octubre de 2006 realizan prácticas discriminatorias. Estas consisten las más de las veces en el despido de trabajadoras embarazadas y modificaciones en la antigüedad de las madres trabajadoras una vez se reincorporan al término del período de la licencia por maternidad. Según también se desprende de la experiencia recabada con dicho programa, se dan asimismo prácticas discriminatorias contra los hombres en el momento de su contratación, y se indica en el informe que en el 6 por ciento de las fábricas controladas existen problemas de discriminación antisindical.

Para explorar más exhaustivamente las cuestiones de género y las relaciones en el lugar de trabajo cuyo seguimiento resulta difícil, y para contrastar los principales resultados del seguimiento, el programa encargó una encuesta a CARE Internacional en Camboya. En ella participaron 1.000 trabajadores de fábricas de prendas de vestir y 80 directores administrativos y de recursos humanos (encuesta sobre cuestiones de género). Los resultados preliminares indicaron que el acoso verbal y sexual, e incluso los casos de violaciones en el itinerario de ida y vuelta al trabajo, eran probablemente más frecuentes que lo indicado en el procedimiento de seguimiento, quizás por las divergencias de interpretación de la expresión «acoso sexual». Se informó de los resultados del estudio a los representantes de organizaciones de empleadores y de trabajadores, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y los gobiernos con objeto de elaborar recomendaciones amplias a fin de paliar estos problemas y otros más.

Fuente: *Better Factories Cambodia*, OIT: *Seventeenth synthesis report on working conditions in Cambodia's garment sector*, en la dirección: www.betterfactories.org/ilo.

materia de igualdad de género y diversidad, como equilibrio entre el trabajo y la vida familiar, el acoso sexual, la protección de la maternidad, la discapacidad y el envejecimiento. Sobre cada tema se proporcionan hojas de información, hojas de actividad para utilizar en los cursos de formación, hojas para las actividades prácticas, estudios casuísticos, ejemplos de prácticas idóneas y notas para los formadores.

437. «Mejora de las fábricas en Camboya» (Better Factories Cambodia), que es un programa especial de la OIT, es un ejemplo de la manera en que el tripartismo, sumado a una estrategia integrada y promovida inicialmente mediante la cooperación técnica de la OIT, encierra el potencial necesario para mejorar la gobernanza de la autonomía privada y de los sistemas de producción globales¹⁹. Este programa se adoptó en 2001 y combina la supervisión, los medios de reparación y la formación de suerte que se integren en un círculo virtuoso que propicie una mejora constante. Hoy beneficia, en efecto, a los trabajadores, a los empleadores y a sus organizaciones, a los consumidores de los países occidentales, amén de ayudar a luchar contra la pobreza en uno de los países más pobres del mundo. Estos objetivos se cumplen mediante la supervisión

y la presentación de informes sobre las condiciones en las fábricas camboyanas de vestimenta, en virtud de las normas internacionales del trabajo fundamentales y la legislación nacional, ayudando a las fábricas a mejorar las condiciones de trabajo y la productividad mediante la cooperación en el lugar de trabajo para la solución de conflictos y la formación, en colaboración con el Gobierno y los productores nacionales, así como con los compradores internacionales con el afán de garantizar un ciclo constante de mejora riguroso y transparente (recuadro 4.8).

438. El programa ha contribuido a reforzar el cumplimiento de la legislación laboral y a incrementar las exportaciones, y ha multiplicado el número de empleos relativamente bien retribuidos en la industria del vestido. Los compradores internacionales de prendas de vestir han expresado el deseo de seguir importando productos de Camboya e incluso de aumentar sus importaciones, al considerar que la aplicación de las normas laborales en esta industria cumplen las exigencias de las normas internacionales²⁰.

19. S. Polaski: *Cambodia blazes a new path to economic growth and job creation*, Carnegie Papers núm. 51 (Carnegie Endowment for International Peace, octubre de 2004), en la dirección: www.CarnegieEndowment.org/publications.

20. Foreign Investment Advisory Service: *Cambodia: Corporate social responsibility and the apparel sector buyer survey results* (Grupo del Banco Mundial, Washington, D.C., 2004).

Recuadro 4.9
Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT
sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo

«Con arreglo al principio de trabajo decente y del respeto de los derechos humanos y la dignidad de las personas infectadas o afectadas por el VIH/SIDA, no debería haber discriminación alguna contra los trabajadores basada en una infección por el VIH real o supuesta. La discriminación y el rechazo (estigmatización) de las personas que viven con el VIH/SIDA entorpecen gravemente el empeño de prevenir la epidemia» (párrafo 4.2).

Una infección por el VIH no constituye una causa justificada de despido (párrafo 4.8) o para ser privados de las prestaciones sociales (párrafo 4.10).

Los empleadores no deberían autorizar políticas o prácticas discriminatorias contra los trabajadores infectados o afectados por el VIH/SIDA; no deberían exigir la realización de pruebas de detección ni presentación de diagnósticos relativos al VIH a los solicitantes de un puesto de trabajo ni a quienes ejercen un empleo (párrafo 4.6), y garantizar la confidencialidad de los datos personales (párrafo 4.7).

Además, deberían alentar a las personas infectadas por el VIH a continuar trabajando mientras sean médicamente aptas. Los empleadores deberían establecer procedimientos para iniciar acciones disciplinarias contra cualquier miembro del personal que ejerza un trato discriminatorio contra un trabajador real o supuestamente infectado por VIH o que infrinja las normas del establecimiento acerca del VIH/SIDA. Asimismo, los empleadores deberían tomar medidas para adaptar razonablemente el lugar de trabajo a la situación del trabajador que padezca enfermedades derivadas del SIDA, incluidas la reordenación de la jornada de trabajo, facilitar equipo especial, autorizar pausas de descanso, conceder tiempo libre para las consultas médicas y licencias de enfermedad flexibles, el trabajo a tiempo parcial y establecer modalidades de reincorporación al trabajo (párrafo 5.2).

Centrarse en la aplicación del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo

439. El derecho de las personas a no sufrir discriminación por estar real o supuestamente infectadas por el VIH/SIDA es uno de los elementos medulares de la política de la OIT en este ámbito. La Declaración de compromiso en la lucha contra el VIH/SIDA, aprobada durante el período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas (UNGASS) en junio de 2001, fijó el objetivo de configurar, para 2003, un marco jurídico y normativo nacional que en el lugar de trabajo protegiese los derechos y la dignidad de las personas infectadas con el VIH/SIDA y aquellas más expuestas a quedar infectadas. En la Declaración se insta a cumplir este objetivo teniendo en cuenta las directrices internacionales pertinentes. Cinco años después, la Asamblea General reafirmó este compromiso en su Declaración política sobre el VIH/SIDA de junio de 2006, al re-

calcar nuevamente la pertinencia del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo (recuadro 4.9)²¹. El Repertorio también ha servido para dar pautas de orientación práctica en unos 40 países²², y en más de 60 países lo utilizan a modo de referencia los encargados de elaborar políticas y los interlocutores sociales.

440. Las actividades de cooperación técnica de la OIT han sido el principal medio de difusión del Repertorio y de ayuda a los interlocutores sociales para aplicarlo. Todo plan eficaz en el lugar de trabajo debe prever seis elementos: una política racional, la constitución en el lugar de trabajo de una comisión sobre VIH/SIDA, integrada por miembros plenamente representativos; una estrategia, un programa de trabajo y recursos adecuados; un programa relativo al cambio de comportamiento; una red de puntos focales y trabajadores encargados de formar a sus compañeros; el acceso a la información confidencial sobre pruebas y tratamientos, y un plan eficaz de seguimiento de los resultados.

21. Véase también el manual de educación y formación titulado *Aplicación del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo*, en la dirección: www.ilo.org/public/spanish/protection/trav/aids/manuales.htm.

22. Hasta la fecha: Argentina, Azerbaiyán, Bahamas, Barbados, Benin, Botswana, Brasil, Camerún, Chile, China, Côte d'Ivoire, Etiopía, Filipinas, Ghana, India, Japón, Kenya, Kirguistán, Malasia, Malawi, Mauricio, México, Mozambique, Namibia, Federación de Rusia, Santa Lucía, Senegal, Seychelles, Sri Lanka, Sudáfrica, Swazilandia, Tailandia, Timor-Leste, Togo, Trinidad y Tabago, Uganda, Uzbekistán, Zambia; la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) y el Servicio de Relaciones Exteriores de los Países Bajos y el Reino Unido.

441. El programa de la OIT titulado Respuestas estratégicas de las empresas al VIH/SIDA (SHARE) se concretó en un proyecto que ha beneficiado a más de 300.000 trabajadores de las economías formal e informal de 23 países, y ha sido esencial para favorecer la aplicación del Repertorio y permitir la adopción de marcos legislativos propicios²³. Desde su creación en 2000, este programa ha permitido impartir formación a más de 2.500 personas, entre ellas empleadores y trabajadores, funcionarios gubernamentales, inspectores del trabajo, jueces laborales y representantes de organizaciones no gubernamentales. También ha permitido elaborar material informativo para el lugar de trabajo, con indicación de la manera de evitar la utilización de un lenguaje que perpetúe la estigmatización y la discriminación, así como otras prácticas discriminatorias²⁴.

442. El enfoque sectorial también ha probado su eficacia para abordar la discriminación contra los trabajadores por estar infectados por el VIH/SIDA. En los países del África Subsahariana la OIT ha contribuido a los esfuerzos nacionales y regionales destinados a la prevención del VIH/SIDA en el sector del transporte, donde los trabajadores se hallan particularmente expuestos a contraer esa enfermedad. Esa contribución consistió principalmente en prestar ayuda para armonizar la reglamentación relativa al transporte regional y transfronterizo, de conformidad con las *Directrices para el sector del transporte*²⁵.

Fomentar las probabilidades de las personas con discapacidad de encontrar un empleo

443. Para mejorar las probabilidades de empleo de las personas con discapacidad, la OIT se ha centrado en tres sectores: el desarrollo de los conocimientos sobre cuestiones relativas a la discapacidad en la esfera de la formación y el empleo, incluida la integración de las personas discapacitadas en los programas generales de orientación profesional; la promoción y el asesoramiento en materia de políticas a los gobiernos e interlocutores sociales, y los servicios de apoyo mediante las actividades de cooperación técnica. Estas actividades abarcan proyectos orientados a mejorar las aptitudes de los trabajadores con disca-

padidad, como, por ejemplo, el desarrollo de la iniciativa empresarial entre las mujeres con discapacidad en Etiopía, o los proyectos de desarrollo de las calificaciones y el trabajo para los jóvenes con discapacidades en África y Asia.

444. El programa dedicado por la OIT a la discapacidad, titulado AbilityAP y aplicado en Asia y el Pacífico, permitió crear en fechas recientes una amplia base de datos de legislación y políticas relativas a las personas con discapacidad en la región para atender las reiteradas consultas de los mandantes sobre la actividad de otros países para promover los derechos y el bienestar de las personas con discapacidad²⁶. Para seguir mejorando esta base de datos, la OIT colabora con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (UNESCAP), el Centro sobre Discapacidad de Asia y el Pacífico, la Red global de investigaciones e informaciones aplicadas sobre la discapacidad en el campo del empleo y la formación (GLADNET), y el Banco Mundial. Esta iniciativa conjunta resulta especialmente oportuna porque se esperan nuevas solicitudes de asistencia a raíz de la adopción de la Convención de las Naciones Unidas sobre los derechos de las personas con discapacidad.

445. En cumplimiento del programa AbilityAP, y también con base en el Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre gestión de las discapacidades en el lugar de trabajo, se prestó asesoramiento a organizaciones de empleadores, empresas individuales y organizaciones multinacionales sobre la manera de elaborar políticas y programas que se ajustasen a las necesidades de empleo de las personas con discapacidades, y atendiesen las pretensiones y expectativas de los propios empleadores. Entre las actividades llevadas a cabo a ese respecto, valga mencionar la reunión conjunta OIT/UNESCAP, celebrada en 2005, que congregó a empresas multinacionales, gobiernos, organizaciones no gubernamentales y representantes de las personas con discapacidades con objeto de iniciar un diálogo sobre la cuestión de la contratación de trabajadores con discapacidades. El año siguiente se organizaron mesas redondas similares en China, Hong Kong (China) y Viet Nam. Algunas empresas multinacionales informaron acerca de iniciativas destinadas a mejorar su historial en materia de contratación de personas con discapacidades²⁷.

23. OIT: *Salvar vidas, proteger los empleos: Programa internacional de educación sobre el VIH/SIDA en el trabajo, SHARE: respuestas estratégicas de la empresa al VIH/SIDA*, Informe provisional (OIT, Ginebra, 2006).

24. Véase *The ILO-FH HIV/AIDS behaviour change communications toolkit for the workplace*, en la dirección: www.ilo.org/public/english/protection/trav/aids/publ/bcctoolkit.htm.

25. OIT: *Utilización del Repertorio de recomendaciones prácticas de la OIT sobre el VIH/SIDA y el mundo del trabajo – Directrices para el sector del transporte* (Ginebra, 2005).

26. La mayor parte de la información se refiere a los países de Asia y el Pacífico, aunque también se dispone de datos de países que no pertenecen a la región, en la dirección: www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability/laws.htm.

27. En la dirección: www.ilo.org/public/english/region/asro/bangkok/ability.

Recuadro 4.10
Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales:
disposiciones relativas a la no discriminación

Los gobiernos deberían adoptar y aplicar políticas y leyes destinadas a «eliminar todas las formas de discriminación contra los trabajadores migrantes en materia de empleo y ocupación» (párrafo 8.4.4).

Todos los trabajadores migrantes deberían tener la posibilidad de recurrir contra la violación de sus derechos y la de «presentar denuncias y exigir reparación sin sufrir discriminación, intimidación ni represalias» (párrafo 10.5).

Los gobiernos y los interlocutores sociales deberían «promover la integración y la inclusión sociales, y al mismo tiempo, respetar la diversidad cultural, prevenir la discriminación contra los trabajadores migrantes y adoptar medidas para combatir el racismo y la xenofobia» (párrafo 14).

Es necesario «promover y aplicar legislación y políticas contra la discriminación, establecer o fortalecer órganos especializados en la igualdad y la no discriminación para los trabajadores migrantes o reforzar los ya existentes y acopiar y analizar de manera periódica datos que contemplen las cuestiones de género» (párrafo 14.1), y teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes del Programa de Acción adoptado en la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial y Xenofobia y las formas Conexas de Intolerancia, celebrada en Durban en 2001 (párrafo 14.2).

**En pos de un compromiso más equitativo
para los trabajadores migrantes**

446. En el informe de la Oficina para la discusión general que durante la 92.^a reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, en junio de 2004, se celebró sobre los trabajadores migrantes en la economía globalizada²⁸ se pusieron de relieve las cuestiones de discriminación y xenofobia en el lugar de trabajo. Los trabajadores migrantes suelen no disfrutar de la igualdad de trato ni de oportunidades en el empleo, y los trabajadores migrantes temporeros (e indocumentados) suelen quedar excluidos de la protección salarial y de la seguridad social. La Conferencia se pronunció sobre un plan de acción para los trabajadores migrantes que incluyera un marco multilateral no vinculante para plantear la cuestión de las migraciones laborales en atención a sus derechos.

**Marco multilateral de la OIT
para las migraciones laborales**

447. En la Reunión tripartita de expertos celebrada en Ginebra del 31 de octubre al 2 de noviembre de 2005 se adoptó el «Marco multilateral de la OIT para

las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos», que el Consejo de Administración aprobó en marzo de 2006 (recuadro 4.10). En él se subrayan especialmente «las numerosas desventajas y la discriminación a las que se enfrentan con frecuencia esos trabajadores por razón de género o de raza o por su condición de migrantes» y se insiste (capítulo V, párrafo 8) en que «se deberían promover y proteger los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes, con independencia de su situación». En particular, «deberían disfrutar de los principios y derechos contenidos en la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento» (véase el capítulo 1 de la parte IV)²⁹.

448. La OIT también contribuyó, en cooperación con la OSCE y la OIM, a la preparación del «Manual para el establecimiento de políticas de migración laboral en los países de origen y de destino»³⁰. En el ámbito de la cooperación técnica, el proyecto de la OIT titulado DOMWORK, que se aplica en Filipinas e Indonesia, permite a esos países tratar la cuestión del trabajo doméstico y colocarse en mejor posición para negociar con otros países una mejor protección para sus propios trabajadores domésticos migrantes³¹.

28. OIT: *En busca de un compromiso equitativo para los trabajadores migrantes en la economía globalizada*, Informe VI, Conferencia Internacional del Trabajo, 92.^a reunión, Ginebra, 2004.

29. En la dirección: www.ilo.org/public/spanish/protection/migrant/new/index.htm.

30. En la dirección: www.osce.org/item/19187.html.

31. R. R. Casco: *Lighting a torch for employment: «We matter» say Filipino domestic workers*, en *World of Work*, núm. 58, diciembre de 2006.

Recuadro 4.11
Documentar las prácticas idóneas para combatir la discriminación racial

En cumplimiento de su política de personal, el grupo Colruyt, de Bélgica, elaboró una política denominada «La diversidad en la práctica», que incluye una importante política de no discriminación con base en la «tolerancia cero» frente al racismo y la discriminación. No se establecen distinciones por motivos de religión, sexo, color o edad en las fases de la contratación y la selección. Se organizan cursos de orientación vocacional y de idiomas para el personal de recursos humanos, en cooperación con las federaciones de trabajadores turcos y marroquíes.

Con el respaldo de la Unión Europea y en el contexto del Decenio de la Inclusión Romaní, el Ministro de Trabajo y de Política Social de Bulgaria aplica hoy un proyecto destinado a favorecer el empleo de los trabajadores romaníes, que comprende cursos de formación en profesiones que requieren principalmente aptitudes para la producción pero un escaso nivel de instrucción. Se prevé que 1.000 personas pertenecientes a minorías reciban formación empresarial y se beneficien de consultas para crear empresas, y que 2.000 desempleados de larga duración pertenecientes a colectivos minoritarios reciban orientación profesional sobre oficios que les permitan entrar en el mercado de trabajo, así como capacitación agrícola para ayudarlos a encontrar empleo o a trabajar por cuenta propia.

Por iniciativa de los interlocutores sociales, los Países Bajos integraron a los acuerdos laborales generales unos códigos de conducta contra la discriminación racial, el acoso sexual y toda forma de discriminación. Esos acuerdos no son voluntarios, las organizaciones deben elaborar esos códigos, aunque disponen de cierto margen de libertad para adaptarlos a sus propias necesidades. Los códigos se elaboraron en el sector empresarial y en el de las actividades no lucrativas. En 2001, el Parlamento de los Países Bajos también adoptó un modelo de código de conducta que han de desarrollar todos los departamentos.

Fuente: www.wisdom.at/ilo/index.aspx.

Realizar estudios para analizar la discriminación

449. La OIT ha seguido llevando a cabo proyectos de estudios para medir el grado de discriminación existente en varios países europeos, a fin de reflejar y de poner de manifiesto la trascendencia que la discriminación tiene en el acceso de los trabajadores migrantes al empleo a causa de su apellido. En 2004 se llevaron a cabo estudios en Italia³², concretamente sobre los marroquíes que buscaban trabajo, así como en Francia y Suecia, en 2005-2006, sobre los jóvenes de la segunda generación de migrantes que solicitaban empleo (de edades comprendidas entre los 20 y los 25 años). Los estudios anteriores llevados a cabo por la OIT tuvieron repercusiones considerables en los países interesados: por ejemplo, el estudio realizado en Bélgica se aprovechó para mejorar el tenor de la legislación adoptada en 2003 por el Parlamento belga con miras a aplicar la Directiva de la Unión Europea sobre la igualdad racial (Directiva 2000/43/CE del Consejo, de 29 de junio de 2000, relativa a la aplicación del principio de igualdad de trato de las personas independientemente de su origen racial o étnico). Además, en Flandes se animó a los empleadores del sector público y del sector

privado a que elaborasen planes de acción positiva y previeran actividades contra la discriminación. En la región de Bruselas se efectuaron campañas de sensibilización y los empleados de las oficinas regionales recibieron cursos de formación sobre la no discriminación. En la actualidad, las personas que buscan empleo tienen la oportunidad de presentar denuncias cuando sean objeto de prácticas discriminatorias³³.

Documentar las prácticas idóneas para promover la integración de los trabajadores migrantes

450. Otro ámbito de actuación fue el de la expansión y la consolidación de una base de datos de la OIT para Europa, que incluye unos 150 perfiles de prácticas idóneas (recuadro 4.11). En virtud del programa titulado «Promover la igualdad en la diversidad: Integración en Europa», respaldado por la Unión Europea, se realizaron estudios sobre las experiencias nacionales pertinentes, se identificaron y difundieron prácticas idóneas y se elaboraron una metodología e instrumentos para evaluar la eficacia de las prácticas antidiscriminatorias en el lugar de trabajo.

32. E. Allasino, E. Reyneri, A. Venturini y G. Zincone: *Labour market discrimination against migrant workers in Italy*, OIT, Documentos sobre migraciones internacionales, núm. 67, 2004, en la dirección: www.ilo.org/public/english/protection/migrant.

33. *Ibíd.*, nota 19, pág. 21.

Recuadro 4.12
La Década del Trabajo Decente en Asia y el Pacífico, y en América Latina, y la Igualdad de Género

Los mandantes tripartitos concluyeron la decimocuarta Reunión Regional Asiática estrenando una Década de Trabajo Decente en Asia y el Pacífico con el compromiso de «alcanzar logros específicos del trabajo decente según sus propias circunstancias y prioridades nacionales, y cooperar en iniciativas específicas a nivel regional en las que la acción conjunta y el intercambio de conocimientos prácticos y teóricos contribuirán a hacer del trabajo decente una realidad para 2015». En las conclusiones de la Reunión también se subrayó la importancia de «promover la igualdad de género, por ejemplo, mediante la capacitación de las mujeres a través de la promoción de la igualdad de oportunidades para acceder a un trabajo decente y productivo» y que se debía prestar especial atención a las necesidades de los grupos de trabajadores vulnerables, en los que existía una gran proporción de mujeres y niñas.

Para poner en práctica las iniciativas en el marco de la Década del Trabajo Decente en Asia, los programas de trabajo decente por país (PTDP) deben definir estrategias que incorporen la perspectiva de género para contribuir al logro de los objetivos del trabajo decente. Los modelos elaborados para supervisar periódicamente el progreso de los PTDP e informar periódicamente al respecto incluyen una sección sobre la manera en que se han incorporado las preocupaciones en materia de género para promover durante la década la igualdad entre el hombre y la mujer en el plano regional, con inclusión de la protección de la maternidad, la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor y la mejora de los derechos y la protección de las trabajadoras migrantes, en particular de las trabajadoras domésticas.

En las Américas, la Agenda Hemisférica (2006-2015) adoptada por los Ministros de Trabajo en Brasilia en mayo de 2006, se establecieron una serie de objetivos, metas y plazos, con sus respectivas estrategias y políticas para que el trabajo decente se haga realidad en la región. Abundando en lo declarado por los Jefes de Estado de las Américas en Mar del Plata en noviembre de 2005, los Ministros señalaron que la promoción del trabajo decente era esencial para consolidar la democracia, superar la pobreza y atenuar las desigualdades y la exclusión social. El respeto y el cumplimiento efectivo de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, entre ellos los de no discriminación e igualdad, eran esenciales para esta Agenda, al igual que la promoción de la igualdad de género. En particular, los Ministros resolvieron aumentar en un 10 por ciento la tasa de participación de las mujeres y, en un porcentaje proporcional a éste, la tasa de ocupación de la mujer, además de reducir a la mitad las diferencias de remuneración entre hombres y mujeres y la incidencia del trabajo informal. Con este fin, la acción se centraría, entre otros objetivos, en promover políticas de igualdad de remuneración, como la elaboración y promoción de métodos de evaluación del empleo sin sesgos de género y la inclusión de cláusulas pertinentes en los convenios colectivos; promover políticas activas del mercado de trabajo para luchar contra la segregación en el empleo por motivo de sexo, prestando atención en las jóvenes, y mejorar la difícil situación de los trabajadores domésticos.

451. En 2004, la OIT inició en África del Norte y en África Occidental y Oriental, con el apoyo de la Unión Europea, un programa titulado «Migración laboral para la integración y desarrollo en África», destinado a fortalecer el potencial de los gobiernos y de los interlocutores sociales para gestionar la migración laboral y promover al mismo tiempo las normas laborales mediante el diálogo social. En 2006 se inició, con objetivos similares, un proyecto OIT/UNIFEM/CE denominado Programa de Asia sobre gobernanza de la migración laboral.

Programas de trabajo decente por país y estrategias de reducción de la pobreza

452. La programación de la OIT en este ámbito se centra cada vez más en los programas de trabajo decente por país (PTDP), que constituyen una contribución propia de la OIT al Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y otras estructuras nacionales para el desarrollo. A fin de velar por que en el plano nacional se traten adecuadamente las cuestiones relativas a la no discriminación y la igualdad, es esencial que los PTDP reflejen cabalmente esas preocupaciones. Ello puede entrañar dificultades, pues los mandantes de la OIT suelen estar más dispuestos a solicitar la asistencia de la OIT para abordar, por ejemplo, la creación de empleo o la protección social que para cuestiones más controvertidas

y espinosas, como los derechos fundamentales en el trabajo. Esta tendencia denota la necesidad de entablar un proceso de diálogo y de acción progresiva, tanto dentro de la OIT (entre la sede y el terreno) como con los mandantes, a fin de lograr consensos sobre la mejor manera de dar solución a los problemas de la discriminación persistentes y arraigados.

453. La experiencia de la OIT para tratar de fomentar la participación de los mandantes de la OIT en los procesos iniciados en virtud de la estrategia de lucha contra la pobreza, y de contribuir al propio tiempo a la elaboración de un enfoque coherente que permita vincular el programa de lucha contra la pobreza al Programa de Trabajo Decente, ofrece una visión más clara a este respecto. En algunos países se procuró especialmente garantizar que los mandantes fuesen conscientes de las circunstancias concretas en que se hallaban las mujeres que percibían ingresos bajos y las personas con discapacidad, y trataran de resolver esas situaciones, ya que la pobreza afectaba de manera diferenciada a estos colectivos, que eran vulnerables a la discriminación³⁴. Entre esos países valga mencionar Ghana, que se centró en la inclusión de las personas con discapacidad en el mercado laboral; la República Unida de Tanzania, donde se elaboró un análisis de referencias sobre la relación existente entre los factores de género, pobreza y empleo, e Indonesia, donde las cuestiones relativas a la igualdad entre hom-

bres y mujeres se plantearon en resúmenes programáticos. En términos generales, se trataron, aunque de manera dispar y limitada, las cuestiones relativas a la no discriminación y a la igualdad, con la salvedad de la igualdad de género. Por ejemplo, se elaboraron materiales para la formación de representantes de los ministerios de trabajo y los interlocutores sociales³⁵ y se celebraron reuniones de formación para mostrar el valor añadido que representa la perspectiva de género cuando se analizan las causas de la pobreza y se tratan de adoptar medidas correctivas mediante el trabajo decente.

454. En fechas recientes se registraron algunos sucesos esperanzadores. Representantes de gobiernos, organizaciones de trabajadores y de empleadores, congregados en Brasilia en mayo de 2006 con ocasión de la decimosexta Reunión Regional Americana de la OIT, se comprometieron a iniciar la Década de Promoción del Trabajo Decente en las Américas³⁶. Unos meses después, la decimocuarta Reunión Regional Asiática (agosto-septiembre de 2006) y la OIT se comprometieron a impulsar una Década del Trabajo Decente en Asia hasta 2015³⁷. En ambas regiones se contrajeron compromisos y se establecieron objetivos específicos para que, en aras del trabajo decente, disminuyesen las desigualdades entre los colectivos tradicionales de la sociedad y los grupos vulnerables a la discriminación (recuadro 4.12).

34. OIT: *El trabajo decente y las estrategias de lucha contra la pobreza: Manual de referencia para funcionarios y mandantes de la OIT* (OIT, Ginebra, 2005).

35. OIT: *Social dialogue and poverty reduction strategies: A guide to the integration of gender equality*, Programa Infocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/DIALOGUE) Ginebra, 2004, en la dirección: www.ilo.org/public/english/dialogue/ifpdial/downloads/papers/gender.pdf.

36. OIT: *Informe y conclusiones de la decimosexta Reunión Regional Americana* (Brasilia, 2 a 5 de mayo de 2006), documento GB.297/5 (noviembre de 2006).

37. OIT: *Informe y conclusiones de la decimocuarta Reunión Regional Asiática* (Busan, 29 de agosto a 1.º de septiembre de 2006), documento GB.297/6 (noviembre de 2006).

2. Próximas medidas

455. En el primer Informe global dedicado a la discriminación en el empleo y la ocupación se destacó la necesidad de aprovechar y de consolidar las actividades en curso, como las iniciativas de la OIT para combatir la discriminación por discapacidad, por seropositividad VIH/SIDA, real o supuesta, o por condición migratoria, y de reforzar la acción de la OIT en los ámbitos donde se habían detectado necesidades y carencias especialmente importantes. Entre ellos figuraban el logro de la igualdad de remuneración y el impulso de una acción más eficaz en el ámbito de la correlación entre la pobreza, por una parte, y la discriminación sistémica derivada de una combinación de factores, como la raza o el origen étnico y el género, por otra. En dicho informe también se sostenía que, al trascender la discriminación en el trabajo extensiva al funcionamiento y la estructura del mercado de trabajo y de sus instituciones, así como a los mandantes de la OIT, todo plan de acción orientado a eliminar la discriminación debía sintonizarse con los objetivos estratégicos de la Organización y con la promoción del trabajo decente. También se propugnaba la necesidad de potenciar los conocimientos, la promoción activa y los servicios relativos a la eliminación de la discriminación y al fomento de la igualdad en el lugar de trabajo.

456. Las recomendaciones formuladas en este segundo Informe global en lo relativo a las acciones de seguimiento para los cuatro próximos años son análogas a las del primer informe, pero están mejor focalizadas gracias a la experiencia adquirida desde entonces y a la integración de las orientaciones provenientes de la planificación estratégica y las operaciones de la OIT. Se trata, en particular, de la introducción de los programas de trabajo decente por país (PTDP) como marco principal de las actividades de la OIT en el ámbito nacional, que se complementarán con la realización de investigaciones y la prestación de servicios en los planos regional y mundial³⁸. Ello significa que, a escala nacional, las formas de discriminación objeto de una atención prioritaria y los ámbitos de políticas en que actuará la OIT se determinarán con un criterio *ad hoc*, teniendo en cuenta las necesidades y los requerimientos de los mandantes de la OIT y, cuando proceda, las observaciones de los órganos de control normativo. En cualquier caso, se impulsará firmemente la igualdad de género, que es una de las metas estratégicas de la OIT. A continuación se es-

bozan algunos de los resultados a que se aspirará en los cuatro próximos años, así como las actividades encaminadas a alcanzarlos.

Promover la igualdad de género en el mundo del trabajo

457. De un examen de las actividades realizadas por la OIT en los cuatro últimos años en el ámbito de la no discriminación y la igualdad se desprende que, al igual que en períodos anteriores, la igualdad de género sigue siendo un motivo de preocupación importante. Con todo, la metodología empleada para fomentarla ha evolucionado paulatinamente. Se observa una tendencia clara hacia la incorporación de una perspectiva de género a los medios de acción de la OIT, y más concretamente a sus actividades de cooperación técnica y de promoción de políticas, en esferas como el empleo, el diálogo social y los procesos de reducción de la pobreza. Pese a que el alcance, la profundidad y el impacto de la integración generalizada del género en estas distintas esferas fluctúan considerablemente, esta tendencia muestra que el compromiso asumido en las más altas esferas en pro de la igualdad de género, tanto en el contexto de los programas como de las políticas, ha comenzado a arrojar algunos resultados tangibles.

458. Ahora bien, no se han acompañado los esfuerzos proporcionales que se necesitaban para reducir los déficits de género en relación con cierto número de indicadores clave sobre el mercado laboral, como las tasas de empleo, la incidencia del trabajo en el sector informal, los ingresos de los trabajadores, y la proporción de trabajo remunerado y trabajo no remunerado que efectúan las mujeres y los hombres, respectivamente. Ello podría restar fuerza a las repercusiones de la integración de las cuestiones de género, la cual reposa en la acción conjugada de diversas iniciativas encaminadas a incorporar una perspectiva de género a todos los programas y proyectos de la OIT y a adoptar medidas orientadas con carácter específico a fomentar la igualdad entre hombres y mujeres.

459. Es, pues, necesario que para reducir estas desigualdades la OIT emprenda a escala mundial una acción más integrada, mejor coordinada y más focalizada. Obligadas a conciliar el trabajo con las exigencias familiares, las mujeres tienen escasas alternativas

38. OIT: *Propuestas de Programa y Presupuesto para 2006-2007*, documento del Consejo de Administración GB.292/PFA/8 (Rev.) (marzo de 2005), Ginebra, 2005.

para incorporarse a la vida profesional y, cuando lo logran, disponen de pocas opciones en cuanto a dónde y en qué tipos de empleos ocuparse, lo cual merma sus perspectivas en lo que atañe a la experiencia laboral, la formación, la antigüedad y la progresión profesional. Todo ello contribuye a mantener sus ingresos bajos. En el mejor de los casos, es decir, en el de las mujeres con responsabilidades familiares que consiguen permanecer y progresar en el mercado laboral hasta ocupar puestos de alto rango, las trabajadoras siguen percibiendo ingresos inferiores a los de los varones con responsabilidades análogas. Se pone de manifiesto así que la promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo exige la aplicación, a corto y largo plazo, de un conjunto de políticas en que se reconozcan y comprendan estas interrelaciones.

460. De conformidad con la Resolución relativa a la promoción de la igualdad entre hombres y mujeres, a la igualdad de remuneración y a la protección de la maternidad, adoptada por la Conferencia Internacional del Trabajo en 2004, el plan de acción de seguimiento recopilará y divulgará datos y las prácticas idóneas en los ámbitos de la discriminación de género en el mercado laboral; la promoción de la capacidad empresarial de las mujeres; los procedimientos de contratación y evaluación profesional; las diferencias de remuneración basadas en el género, y la conciliación del trabajo con la vida familiar. Junto con las observaciones que formulen los órganos de control en relación con los convenios ratificados que tratan de la igualdad de género, esta información permitirá organizar una serie de diálogos tripartitos y bipartitos con el fin de arbitrar medidas para fomentar la igualdad de género. Esta acción mundial se definirá con arreglo a las metas y los requisitos previstos en los cuatro convenios básicos de la OIT en materia de igualdad de género, con miras a mejorar la aplicación de los mismos o de promover su ratificación.

Incorporar la no discriminación y la igualdad a los programas de trabajo decente por país (PTDP)

461. El compromiso de obrar en pos del trabajo decente y de la generación de empleo está firmemente establecido en las políticas nacionales e internacionales, así como en los objetivos de desarrollo mundial, tal como se refleja, por ejemplo, en la Declaración Ministerial adoptada por la serie de sesiones de alto nivel del ECOSOC en 2006. En ésta se recalcó la importancia que reviste la integración de los objetivos sobre un

empleo pleno y productivo y sobre el trabajo decente en las políticas, programas y actividades de los organismos, fondos, programas e instituciones financieras de las Naciones Unidas.

462. La eliminación de la discriminación es presupuesto indispensable del trabajo decente para todas las mujeres y hombres, el cual «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»³⁹. Por ende, la integración de la no discriminación y la igualdad en los PTDP es fundamental para alcanzar las metas definidas en estos programas.

463. El hecho de que la promoción del trabajo decente esté firmemente plasmada en los programas de trabajo de las Naciones Unidas y de las instituciones financieras brinda una oportunidad excelente para impulsar una acción internacional y nacional integrada y coherente contra la discriminación, tanto dentro como fuera del lugar de trabajo. Si bien es cierto que la discriminación puede frenarse con mayor rapidez y eficacia en el lugar de trabajo, su eliminación dependerá de que también en el hogar, la escuela y la comunidad se adopten, de forma coherente y simultánea, otras medidas encaminadas a erradicarla. El diálogo internacional para hacer avanzar la igualdad y la inclusión racial, convocado conjuntamente por la OIT, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y las representaciones del PNUD y el DFID en el Brasil (Brasilia, abril de 2005; véase la sección relativa a la lucha contra el racismo y la pobreza, capítulo 1 de la parte IV), es un buen ejemplo de enfoque integrado de desarrollo, coordinado entre distintos organismos, que fomenta la igualdad racial por conducto de medidas armonizadas de acceso equitativo a la educación, la salud y la vivienda, junto con la igualdad de oportunidades y de trato en el mundo del trabajo. El comprender cada vez más la importancia que revisten las iniciativas adoptadas en el mundo del trabajo en pro de la no discriminación y de la igualdad también contribuirá a impulsar en todo el sistema acciones de apoyo a los objetivos del Programa de Trabajo Decente a nivel nacional y mundial.

464. En el presente informe se ha mostrado que existe una correlación estrecha entre ser pobre y ser vulnerable a la discriminación, y también entre ser objeto de manifestaciones múltiples y reiteradas de discriminación en el trabajo y ser una víctima potencial del trabajo forzoso o el trabajo infantil. Para lograr la integración efectiva de una perspectiva de no discriminación e igualdad en los PTDP, así como en los

39. OIT: *La hora de la igualdad en el trabajo*, op. cit., pág. 1.

objetivos más amplios sobre trabajo decente, deben cumplirse algunas condiciones.

465. En primer lugar, en todos los componentes de los PTDP y las actividades conexas deben tenerse en cuenta las necesidades y circunstancias específicas de cada colectivo atendiendo a su género, raza, religión y capacidades, a fin de que cada uno pueda beneficiarse equitativamente de las oportunidades que surjan. Para ello la OIT, y también sus mandantes, deben poder planificar, aplicar, controlar y evaluar los PTDP atendiendo a criterios que arrojen resultados más uniformes. La adopción de un enfoque de esta naturaleza presupone que los mandantes tripartitos de la OIT traten con las comisiones encargadas de las cuestiones de igualdad u otros organismos especializados, o con las asociaciones que representen los intereses de los grupos vulnerables a la discriminación. La interacción con una diversidad de instituciones fortalecerá la capacidad de la OIT para catalizar la acción en todo el sistema, a fin de alcanzar la meta del trabajo decente para todos.

466. En segundo lugar, es preciso disponer de un conjunto propicio de leyes e instituciones, mecanismos de cumplimiento y políticas públicas, dotado de los recursos que permitan establecer la igualdad en el trabajo. Un marco de esta índole requiere la existencia de mercados laborales activos, así como de un contexto favorable en lo que atañe a las condiciones de trabajo y a otros aspectos más amplios de la protección social. También debería comprender unas políticas macroeconómicas, comerciales y fiscales que prevean salvaguardias adecuadas contra las repercusiones potencialmente discriminatorias que dichas políticas pudieran tener para algunos grupos específicos. A este respecto, la cooperación entre los organismos de las Naciones Unidas tendrá una importancia capital.

467. Las iniciativas que las organizaciones de empleadores y de trabajadores promuevan en el lugar de trabajo, ya sea a título individual o en conjunto, son fundamentales. Al mismo tiempo, la promoción de iniciativas sin carácter normativo puede complementar y potenciar el impacto de las disposiciones legislativas, ya sean nacionales o internacionales, sin olvidar que la presencia de un sólido marco normativo, respaldado por una inspección del trabajo calificada y dotada de un personal idóneo, es un factor esencial para eliminar la discriminación.

Mejorar leyes y lograr su cumplimiento más efectivo

468. En el presente análisis se muestra que la prohibición legal de la discriminación es un paso obligado para eliminarla, y que los marcos normativos deben ser exhaustivos y coherentes. En la práctica, pese a los progresos legislativos considerables que muchos países han conseguido en los últimos años, subsisten problemas tanto en lo relativo al contenido y al ámbito de aplicación de la legislación adoptada para combatir la discriminación en el empleo y la ocupación como a su aplicación. Buen ejemplo de ello es el problema que plantea la aplicación de la legislación para dar efecto al principio de la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor. En función de los motivos de discriminación de que se trate, la legislación tal vez ofrezca una protección parcial, ya que su ámbito pudiera abarcar sólo algunos aspectos determinados de la relación de empleo. Otra posibilidad es que la legislación asegure un trato diferenciado y menos favorable a determinadas categorías de trabajadores, por ejemplo cuando algún colectivo vulnerable goce de una representación exageradamente elevada. Por tanto, la OIT debe producir y difundir un volumen importante de materiales multimedia de fácil utilización, como guías y resúmenes sobre las disposiciones jurídicas de los Convenios núms. 100 y 111 y otros convenios conexos, con ejemplos concretos de cómo distintos países integran esas disposiciones en su legislación y práctica nacionales, y respuestas a las preguntas o preocupaciones que suelen plantear algunos aspectos particulares de esas normativas laborales. Las actividades de difusión deben comprender no sólo la búsqueda de cauces de distribución no tradicionales, sino también la creación de vínculos más estrechos con otros organismos internacionales del sistema de las Naciones Unidas, los bancos regionales de desarrollo y la Unión Europea.

469. Incluso después de adoptarse la legislación pertinente, su aplicación efectiva suele plantear problemas. Según se ha mostrado en el presente estudio, los inspectores del trabajo desempeñan una función capital en la puesta en práctica de las disposiciones jurídicas contra la discriminación. La existencia de sistemas sólidos y eficaces de inspección del trabajo, de una administración del trabajo eficiente y de relaciones laborales basadas en una legislación del trabajo moderna es esencial para la buena gobernanza de los mercados laborales. La recopilación de documentos sobre prácticas idóneas, la preparación de listas de verificación o de pautas sobre la forma de detectar y frenar la discriminación en el empleo, inclusive mediante campañas de prevención amplias, y

la entrega de medios de creación de capacidades para los inspectores del trabajo con el fin de reforzar la aplicación de las leyes contra la discriminación serán componentes importantes del plan de acción de seguimiento. Se debe alentar la colaboración en redes a niveles nacional e internacional, al objeto de mejorar las competencias profesionales y la experiencia de los inspectores del trabajo.

Iniciativas no normativas más eficaces

470. En el presente Informe global se ha mostrado que también se puede persuadir a las empresas de que deben modificar sus prácticas y políticas en materia de gestión de los recursos humanos para lograr una fuerza de trabajo más diversa mediante una serie de medidas no normativas. Estas pueden ser desde políticas y prácticas de contratación pública o políticas crediticias y de inversión de los bancos internacionales o nacionales hasta políticas comerciales que estimulen a las empresas dándoles facilidades de acceso a los mercados en los planos nacional y regional, o bien iniciativas voluntarias privadas tendientes a motivar a las empresas mediante la emulación y el aprendizaje recíprocos. Estas iniciativas (como los códigos de conducta voluntarios que rigen para los subcontratistas) se refieren sistemáticamente a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, incluida la lucha contra la discriminación.

471. Es sumamente importante comprender qué se debe modificar y cómo hacerlo, y determinar los medios para hacerlo con la mejor relación eficacia-costo. También es útil aprender de la experiencia y los resultados de otras empresas y países. En el plan de acción de seguimiento para 2004-2008 se prevé la recopilación de materiales sobre las prácticas más prometedoras, la preparación de listas de verificación y de resúmenes sobre políticas, así como la organización de foros de intercambio de conocimientos a escalas nacional o regional en los que se abordarán diversas materias desde perspectivas sectoriales o multisectoriales. La finalidad principal de estas iniciativas es determinar cuáles serían las condiciones y mecanismos más adecuados para que las políticas de contratación pública, las políticas crediticias o las iniciativas voluntarias privadas coadyuven de la mejor manera al cumplimiento de los objetivos en materia de no discriminación e igualdad.

Interlocutores sociales mejor preparados para hacer efectiva la igualdad en el lugar de trabajo

472. Como se ha visto en el presente análisis, los interlocutores sociales cumplen un papel decisivo en la eliminación de la discriminación y la promoción de la igualdad en el trabajo. Para empezar, pueden ayudar a alcanzar esta meta erradicando las prácticas discriminatorias que subsisten en sus propias estructuras y mediante el tipo de servicios que prestan a sus miembros. También la negociación colectiva es un medio fundamental que las organizaciones de trabajadores y de empleadores tienen a su alcance para cambiar de manera concreta las condiciones y perspectivas de vida y trabajo de las personas vulnerables a la discriminación. Pese a existir una información abundante sobre la lucha contra la discriminación y a haberse incluido cláusulas de fomento de la igualdad en los convenios colectivos suscritos en los países industrializados, muy poco se sabe de la eventual adopción de este tipo de cláusulas en los países en desarrollo y las economías en transición. Es imprescindible colmar esta laguna de información a fin de determinar el mejor cauce de acción y velar así por que en la negociación colectiva se preste mayor atención a los problemas de discriminación en dichos países. Ello cobra una importancia particular habida cuenta de los vínculos de interdependencia que existen entre la igualdad y la productividad, y entre la igualdad y la libertad sindical y de asociación. Se ha propuesto llevar a cabo, en colaboración con las demás instituciones interesadas, una auditoría de los convenios colectivos en algunos países de cada región.

473. También las organizaciones de trabajadores y de empleadores pueden impulsar iniciativas en el lugar de trabajo, ya sea por separado o en el marco de la cooperación tripartita. El plan de acción de seguimiento recogerá información sobre estas experiencias, en particular sobre su alcance, contenido e impacto por sectores y por colectivos beneficiarios, y elaborará modelos de códigos de conducta o directrices para fomentar la igualdad de oportunidades y de trato para todos. Asimismo, se podría generar capacidades en algunos países donde ya se han emprendido iniciativas de este tipo y que deben consolidarse.

474. Al participar en la formulación de las políticas sociales y de empleo, los interlocutores sociales pueden contribuir a definir mecanismos que aseguren la nivelación de las reglas del juego, de manera que todos los trabajadores, con independencia de cuál sea su sexo, o de que sean o no discapacitados, entre otros motivos, tengan las mismas oportunidades de prosperar en el empleo. Con tal fin, los interlocutores sociales deben

ser conscientes de que las políticas sociales y de empleo no inciden del mismo modo en cada grupo social, y de que deben hallar la mejor manera de reducir al mínimo las repercusiones negativas que ya pesan sobre algunos colectivos específicos y asegurar una repartición más equitativa de las oportunidades. Un buen ejemplo de aplicación concreta de este enfoque es la acción de la OIT encaminada a potenciar la capacidad de los interlocutores sociales para comprender y resolver las cuestiones de la inequidad de género, en el marco de las consultas nacionales con miras a la formulación de estrategias de lucha contra la pobreza.

475. Durante el próximo ciclo cuatrienal se deberían llevar adelante actividades análogas en relación con la igualdad de género y la igualdad de derechos en otros ámbitos, como el racial y el étnico, aprovechando y

adaptando los medios concebidos hasta ahora y que se han mencionado en el presente informe. Determinar cuáles serán las formas de desigualdad objeto de estas actividades es una cuestión que dependerá en gran medida de las circunstancias específicas de cada país.

476. «La discriminación en el mundo del trabajo no sólo constituye una vulneración de los principios y derechos fundamentales en el trabajo, sino que también representa un costo enorme para la sociedad [...] Si no se pone remedio, las desventajas suelen acumularse e intensificarse con el tiempo, teniendo repercusiones negativas en la vida tras el trabajo, y en la sociedad de forma más general.»⁴⁰. La OIT y sus mandantes pueden lograr, con sus conocimientos técnicos y voluntad política, que la igualdad se haga realidad, tanto en los países como a escala internacional.

40. OIT: *Cambios en el mundo del trabajo* (Ginebra, 2006), págs. 38 a 40.





Anexo

Nota metodológica

Al recopilarse los cuadros y los gráficos de la parte II se ha dado prioridad a la inclusión del mayor número posible de países o regiones respecto de los cuales se contaba con una información completa para el período 1995-2004. Cuando no se disponía de datos para algún año de ese período, se utilizó la información correspondiente al año más cercano. Así, se pudieron incluir los datos correspondientes a 1995 (o los datos disponibles del año más cercano) y 2004 (o los datos disponibles del año más cercano). El aumento porcentual absoluto entre 1995 y 2004 para cada país o región se calculó con la información disponible. Se excluyeron de la muestra los países o regiones que sólo habían remitido memorias con datos sobre uno o dos años entre 1995 y 2004, así como los que habían facilitado datos relativos a una sola década (ya fuera los años 1990 o los años 2000).

Luego del cálculo de todos los datos y de la revisión de los resultados atípicos, los países o regiones se repartieron en dos cuadros: en uno se clasificaron por regiones, y en el otro, por la cuantía de los ingresos (véanse más adelante las definiciones y una lista de clasificaciones). En cada una de las columnas, el valor promedio (mediano) de cada una de las categorías señaladas se calculó aplicando la fórmula siguiente: $\sum \text{valores en columna A} / \text{número de países o regiones de esa categoría (es decir, ingresos y región)}$.

Definiciones¹ y fuentes de las variables utilizadas

Tasas de actividad de las mujeres en la fuerza de trabajo (cuadro 2.1)

La «fuerza de trabajo» se define como todas las personas, de uno u otro sexo, que aportan su trabajo a la producción de bienes y servicios durante un período de referencia especificado, o están disponibles para aportarlo. Incluye a todas las personas mayores de 15 años y menores de 64 que tienen un empleo o están desempleadas durante ese período. La tasa de actividad se calcula dividiendo la fuerza de trabajo por la población en edad de trabajar, y se expresa en porcentajes.

Fuente: KILM, cuarta edición, cuadro 1a.

Ratios empleo-población desglosados por sexos y regiones (cuadro 2.2)

Se considera «con empleo» a toda persona mayor de una edad determinada y que trabaja, o tiene una ocupación, durante un período de referencia. En los datos sobre el empleo se incluye tanto a los trabajadores a tiempo completo como a los trabajadores a tiempo parcial cuya remuneración se determina en función de las horas trabajadas o del número de artículos producidos, independientemente de los beneficios o expectativas de beneficios que tenga el empleador.

Relación empleo-población: refleja la capacidad de una economía para crear empleo. Se define como

1. Las definiciones provienen de la Base de datos de la OIT sobre estadísticas del trabajo (Laborsta), en laborsta.ilo.org, y OIT: *Indicadores claves del mercado de trabajo (KILM)*, cuarta edición (Ginebra, 2006), en la dirección: www.ilo.org/public/english/employment/strat/kilm/indicators.htm#kilm1.

la proporción entre el número de personas con empleo en un país y la población total en edad de trabajar. Si esta relación arroja un valor alto, significa que una proporción importante de la población de un país tiene empleo; si la relación es baja, se entenderá que gran parte de la población no participa directamente en actividades relacionadas con el mercado, ya sea porque está desempleada o (lo que es más probable) porque se encuentra simplemente fuera de la fuerza de trabajo. La relación empleo-población se calcula dividiendo el número de personas con empleo por la población en edad de trabajar, y se expresa en porcentajes.

Fuentes: Datos por países: KILM, cuarta edición, cuadro 2. Datos agregados: OIT: Modelo de tendencias mundiales de empleo, 2005.

Tasas de desempleo desglosadas por sexos y regiones (cuadro 2.3)

«Persona desempleada» es toda persona mayor de una edad determinada que, durante un período de referencia, se encuentra: a) sin empleo, b) disponible para trabajar en ese período o c) en busca de empleo [es decir, que en un período de referencia especificado haya tomado medidas concretas para buscar un empleo asalariado o un empleo independiente]. La tasa de desempleo se calcula dividiendo el número de personas desempleadas por la fuerza de trabajo, y se expresa en porcentajes.

Fuentes: Datos por países: KILM, cuarta edición, cuadro 8. Datos agregados: OIT: Modelo de tendencias mundiales de empleo, 2005.

Proporción de mujeres en el empleo remunerado en el sector no agrícola (cuadro 2.4)

La participación de las mujeres en el empleo asalariado (empleo remunerado) del sector no agrícola es la proporción de trabajadoras remuneradas de este sector que se expresa como porcentaje del empleo remunerado total del sector. Es uno de los indicadores según el Objetivo de Desarrollo del Milenio núm. 3. (Promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer.)

Esta proporción se calcula dividiendo el número total de mujeres con empleo remunerado (asalariadas) en el sector no agrícola por el número total de personas con empleo remunerado (asalariados) de este mismo sector, y se expresa en porcentajes.

En el sector no agrícola se incluyen la industria y los servicios. Según la Clasificación Internacional

Industrial Uniforme de todas las Actividades Económicas (CIIU), en la industria quedan comprendidas la explotación de minas y canteras (incluida la producción petrolífera), la manufactura, la construcción, y el suministro de electricidad, gas y agua. Entre los servicios se incluyen los comercios al por mayor y al por menor, la hotelería y restauración, el transporte, el almacenamiento y las comunicaciones, la intermediación financiera, los seguros, las actividades inmobiliarias y empresariales, y los servicios comunitarios, sociales y personales.

Fuente: División de Estadística de las Naciones Unidas, Base de datos común de las Naciones Unidas, en la dirección: unstat.un.org/unsd/cd.

Laborsta actualiza cada año estos datos, que se remiten a la División de Estadística de las Naciones Unidas.

Proporción de mujeres en el empleo remunerado total (cuadro 2.4)

La cuota que representan las mujeres en el empleo asalariado (o remunerado) es la proporción de trabajadoras remuneradas que se expresa como porcentaje del empleo remunerado total. Las personas ocupadas en esta categoría de empleo, o personas asalariadas, son todas las que trabajan a cambio de una remuneración o salario. Las demás personas con ocupación son las que tienen un empleo independiente, ya sea como trabajadores por cuenta propia, como miembros de cooperativas o como trabajadores familiares no remunerados.

La proporción de mujeres en el empleo remunerado total se calcula dividiendo el número total de mujeres con empleo remunerado (asalariadas) por el número total de trabajadores asalariados en la economía, y se expresa en porcentajes.

Fuente: OIT, Base de datos de la OIT sobre Estadísticas del Trabajo (Laborsta), cuadro 2D (laborsta.ilo.org).

Distribución porcentual de las trabajadoras por situaciones en el empleo respecto del empleo total de las mujeres (gráfico 2.1)

Esta variable se refiere a las mujeres por situaciones de empleo (no remunerado, por cuenta propia y asalariado), y la evolución de las mismas en los diez últimos años.

Fuente: Laborsta, cuadro 2D.

Proporción de mujeres que ocupan cargos en los cuerpos legislativos y cargos de dirección (cuadro 2.5)

Según la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Ocupaciones (CIUO-68), el gran grupo 2, Directores y funcionarios públicos superiores, comprende a los miembros de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y directores y personal directivo; en cambio, en la CIUO-88, el gran grupo 1, Miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública y de empresas, incluye miembros del poder ejecutivo y de los cuerpos legislativos y personal directivo de la administración pública, los directores de empresa y a gerentes de empresa. La participación de las mujeres en este gran primer grupo de ocupaciones se calcula dividiendo el número absoluto de mujeres que ocupan cargos en los cuerpos legislativos y cargos de dirección por el empleo total masculino y femenino, en dichos cargos, y se expresa en porcentajes.

Fuente: Los cálculos se han basado en los datos sobre ocupaciones compilados en Laborsta, cuadro 2C.

Diferencias de remuneración entre hombres y mujeres en las industrias manufactureras (gráfico 2.3)

Para el cálculo se utilizó la siguiente ecuación: Diferencias salariales por sexos = $1 - (\text{salarios de las mujeres} / \text{salarios de los hombres}) \times 100$.

Fuente: KILM, cuarta edición, OIT, cuadro 15.

Clasificación de los países y regiones

La información relativa a las distintas variables definidas más arriba se ha organizado y analizado agrupando los países y regiones con arreglo a las siguientes categorías:

- por regiones, en función de las afinidades geográficas y políticas entre países, y
- por la cuantía de los ingresos, conforme a la clasificación de los países en grupos de ingresos del Banco Mundial.

a) Clasificación regional

Asia y el Pacífico (28): Antillas Neerlandesas, Australia, Brunei Darussalam, Camboya, República Popular Democrática de Corea, República de Corea, China, Fiji, Filipinas, Hong Kong (China), Indonesia, Islas Marshall, Islas Salomón, Japón, República Democrática Popular Lao, Macao (China), Malasia, Mongolia, Myanmar, Nueva Zelandia, Papua Nueva Guinea, Samoa, Singapur, Tailandia, Taiwán (China), Timor-Leste, Tonga y Viet Nam.

Europa (países no miembros de la UE) y Asia Central (23): Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Georgia, Islandia, Kazajstán, Kirguistán, República de Moldova, Noruega, Rumania, Federación de Rusia, Serbia y Montenegro, Suiza, Tayikistán, Turkmenistán, Turquía, Ucrania y Uzbekistán.

Unión Europea (25): Alemania, Austria, Bélgica, República Checa, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Hungría, Irlanda, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Países Bajos, Polonia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

América Latina y el Caribe (30): Argentina, Aruba (Países Bajos), Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Puerto Rico (Estados Unidos), Suriname, Trinidad y Tabago, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

Oriente Medio y África Septentrional (20): Arabia Saudita, Argelia, Bahrein, Djibouti, Egipto, Emiratos Arabes Unidos, República Islámica del Irán, Iraq, Israel, Jordania, Kuwait, Líbano, Jamahiriya Arabe Libia, Marruecos, Omán, Qatar, Ribera Occidental y Franja de Gaza, República Arabe Siria, Túnez y Yemen.

América del Norte (2): Canadá y Estados Unidos.

Asia Meridional (8): Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka.

África Subsahariana (46): Angola, Benin, Botswana, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camerún, República Centroafricana, Chad, Comoras, Congo, Côte d'Ivoire, República Democrática del Congo, Eritrea, Etiopía, Gabón, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Kenya, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauricio, Mauritania, Mozambique, Namibia, Níger, Nigeria, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica, Sudán, Swazilandia, República Unida de Tanzania, Togo, Uganda, Zambia y Zimbabwe.

b) Clasificación según la cuantía de los ingresos

Economías de bajos ingresos (59): Afganistán, Bangladesh, Benin, Bhután, Burkina Faso, Burundi, Camboya, Camerún, República Centroafricana, Chad, Comoras, Congo, Cote d'Ivoire, República Democrática del Congo, República Popular Democrática de Corea, Eritrea, Etiopía, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Haití, India, Islas Salomón, Kenya, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Liberia, Madagascar, Malawi, Malí, Mauritania, República de Moldova, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Pakistán, Papua Nueva Guinea, Rwanda, Santo Tomé y Príncipe, Senegal, Sierra Leona, Somalia, Sudán, República Unida de Tanzania, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Uganda, Uzbekistán, Viet Nam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

Economías con ingresos medios inferiores (51): Albania, Angola, Argelia, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, China, Colombia, Cuba, Djibouti, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Filipinas, Georgia, Guatemala, Guyana, Honduras, Indonesia, República Islámica del Irán, Iraq, Islas Marshall, Jamaica, Jordania, Kazajistán, Maldivas, Marruecos, Namibia, Paraguay, Perú, Ribera Occidental y Franja de Gaza, Rumania, Samoa, Serbia y Montenegro, República Árabe Siria, Sri Lanka, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Tonga, Túnez, Turkmenistán y Ucrania.

Economías con ingresos medios superiores (30): Argentina, Barbados, Belice, Botswana, República Checa, Chile, Costa Rica, Croacia, Dominica, Eslovaquia, Estonia, Gabón, Guinea Ecuatorial, Hungría, Letonia, Líbano, Jamahiriya Árabe Libia, Lituania, Malasia, Mauricio, México, Omán, Panamá, Polonia, Federación de Rusia, Sudáfrica, Trinidad y Tabago, Turquía, Uruguay y República Bolivariana de Venezuela.

Economías con ingresos altos (42): Alemania, Antillas Neerlandesas, Arabia Saudita, Aruba (Países Bajos), Australia, Austria, Bahamas, Bahrein, Bélgica, Brunei Darussalam, Canadá, Chipre, República de Corea, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, España, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Grecia, Hong Kong (China), Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Kuwait, Luxemburgo, Macao (China), Malta, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Portugal, Puerto Rico (Estados Unidos), Qatar, Reino Unido, Singapur, Suecia, Suiza y Taiwán (China).

Países y regiones sobre los cuales se facilitan datos en los cuadros**Cuadros 2.1, 2.2 y 2.3. Tasas de actividad de las mujeres, ratios empleo-población desglosados por sexos y tasas de desempleo desglosadas por sexos**

Lista de países (173): Afganistán, Albania, Alemania, Angola, Antillas Neerlandesas, Arabia Saudita, Argelia, Argentina, Armenia, Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahamas, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Bélgica, Belice, Benin, Bhután, Bolivia, Bosnia y Herzegovina, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, República Centroafricana, Chad, República Checa, Chile, China, Chipre, Colombia, Comoras, Congo, República de Corea, Costa Rica, Côte d'Ivoire, Croacia, Cuba, República Democrática del Congo, República Popular Democrática de Corea, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Ex República Yugoslava de Macedonia, Fiji, Filipinas, Finlandia, Francia, Gabón, Gambia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guinea, Guinea-Bissau, Guinea Ecuatorial, Guyana, Haití, Honduras, Hong Kong (China), Hungría, India, Indonesia, República Islámica del Irán, Iraq, Irlanda, Islandia, Islas Salomón, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajistán, Kenya, Kirguistán, Kuwait, República Democrática Popular Lao, Letonia, Líbano, Liberia, Jamahiriya Árabe Libia, Lituania, Luxemburgo, Macao (China), Madagascar, Malasia, Malawi, Maldivas, Malí, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, República de Moldova, Mongolia, Mozambique, Myanmar, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Papua Nueva Guinea, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico (Estados Unidos), Qatar, Reino Unido, Ribera Occidental y Franja de Gaza, Rumania, Federación de Rusia, Rwanda, Senegal, Serbia y Montenegro, Sierra Leona, Singapur, República Árabe Siria, Somalia, Sri Lanka, Sudáfrica, Sudán, Suecia, Suiza, Suriname, Swazilandia, Tailandia, República Unida de Tanzania, Tayikistán, Timor-Leste, Togo, Trinidad y Tabago, Túnez, Turkmenistán, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, República Bolivariana de Venezuela, Viet Nam, Yemen, Zambia y Zimbabwe.

Cuadro 2.4. Proporción de mujeres en el empleo remunerado en el sector no agrícola (ODM3) y empleo remunerado total, 1995-2004

Lista de países y regiones (79): Alemania, Antillas Neerlandesas, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bolivia, Botswana, Brasil, Canadá, República Checa, Chile, Chipre, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, República Dominicana, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Guatemala, Honduras, Hong Kong (China), Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Letonia, Lituania, Macao (China), Malasia, Mauricio, México, República de Moldova, Namibia, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico (Estados Unidos), Reino Unido, Ribera Occidental y Franja de Gaza, Rumania, Federación de Rusia, San Marino, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turquía, Ucrania, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, Viet Nam y Zimbabwe.

Gráfico 2.1. Distribución porcentual de las trabajadoras por situaciones en el empleo respecto del empleo total de las mujeres por regiones, en 1995 y 2004

Lista de países y regiones (68): Alemania, Antillas Neerlandesas, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bolivia, Botswana, Camerún, Canadá, República Checa, Chile, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Dominica, Ecuador, Egipto, El Salvador, Eslovenia, España, Estonia, Ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Honduras, Hong Kong (China), Hungría, Irlanda, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Letonia, Lituania, Macao (China), Malasia, México, República de Moldova, Namibia, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico (Estados Unidos), Reino Unido, Ribera Occidental y Franja de Gaza, Rumania, Federación de Rusia, Singapur, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tabago, Turquía, Ucrania, Uruguay, República Bolivariana de Venezuela, Viet Nam y Zimbabwe.

Gráfico 2.2. Ratios entre las tasas brutas de matriculación de mujeres frente a las de los hombres en las educaciones primaria, secundaria y terciaria

Lista de países (133): Albania, Alemania, Antillas Neerlandesas, Arabia Saudita, Argentina, Armenia, Aruba (Países Bajos), Australia, Austria, Azerbaiyán, Bahrein, Bangladesh, Barbados, Belarús, Bélgica, Belice, Botswana, Brasil, Brunei Darussalam, Bulgaria, Burkina Faso, Burundi, Cabo Verde, Camboya, Camerún, Canadá, República Checa, Chile, China, Chipre, Colombia, Comoras, Congo, Costa Rica, Croacia, Cuba, República de Corea, Dinamarca, Djibouti, República Dominicana, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Eritrea, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Ex República Yugoslava de Macedonia, Filipinas, Finlandia, Francia, Georgia, Ghana, Grecia, Guatemala, Guyana, Hungría, India, Indonesia, República Islámica del Irán, Iraq, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Israel, Italia, Jamaica, Japón, Jordania, Kazajistán, Kenya, Kirguistán, República Democrática Popular Lao, Lesotho, Letonia, Líbano, Jamaririya Arabe Libia, Lituania, Luxemburgo, Macao (China), Madagascar, Malasia, Malawi, Malta, Marruecos, Mauricio, Mauritania, México, República de Moldova, Mongolia, Namibia, Nepal, Nicaragua, Níger, Nigeria, Noruega, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, Ribera Occidental y Franja de Gaza, Rumania, Rwanda, Samoa, Santo Tomé y Príncipe, Serbia y Montenegro, Sierra Leona, Sudáfrica, Suecia, Suiza, Suriname, Swazilandia, Tailandia, Tayikistán, Tonga, Trinidad y Tabago, Túnez, Turquía, Ucrania, Uganda, Uruguay, Uzbekistán, República Bolivariana de Venezuela, Viet Nam, Zambia y Zimbabwe.

Cuadro 2.5. Proporción de mujeres que ocupan cargos en los cuerpos legislativos y cargos de dirección

Lista de países y regiones (73): Alemania, Antillas Neerlandesas, Arabia Saudita, Argentina, Australia, Austria, Bahamas, Bangladesh, Barbados, Bélgica, Bolivia, Botswana, Canadá, República Checa, Chile, Chipre, Colombia, República de Corea, Costa Rica, Croacia, Dinamarca, Dominica, Egipto, El Salvador, Emiratos Arabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Etiopía, Filipinas, Finlandia, Georgia, Grecia, Hong Kong (China), Hungría, Irlanda, Islandia, Israel, Italia,

Japón, Letonia, Lituania, Macao (China), Malasia, Mauricio, México, República de Moldova, Noruega, Nueva Zelandia, Omán, Países Bajos, Pakistán, Panamá, Perú, Polonia, Portugal, Puerto Rico (Estados Unidos), Reino Unido, Ribera Occidental y Franja de Gaza, Rumania, Federación de Rusia, Santa Lucía, Singapur, Suecia, Suiza, Tailandia, Trinidad y Tobago, Turquía, Ucrania, República Bolivariana de Venezuela y Viet Nam.

Gráfico 2.3. Diferencias de remuneración entre hombres y mujeres en las industrias manufactureras

Lista de países y regiones (37): Alemania, Australia, Austria, Bahrein, Botswana, Brasil, Bulgaria, República Checa, Chipre, República de Corea, Costa Rica, Dinamarca, Egipto, El Salvador, Finlandia, Georgia, Hong Kong (China), Hungría, República Islámica del Irán, Irlanda, Islandia, Japón, Jordania, Kazajistán, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Reino Unido, Ribera Occidental y Franja de Gaza, Singapur, Sri Lanka, Suecia, Suiza y Taiwán (China).



Actualización

Informe del Director General

La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean

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

Conferencia Internacional del Trabajo, 96.^a reunión, 2007

Actualización

Informe del Director General

La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean

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

Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra

Indice

Actualización relacionada con la sección sobre las formas de discriminación reconocidas desde antiguo

La igualdad de género en el mundo del trabajo: un panorama heterogéneo

1. Para luchar eficazmente contra la discriminación de género en el empleo y la ocupación, es fundamental entender tanto su importancia como su evolución a lo largo del tiempo. A falta de datos globales sobre la discriminación sexual, las desigualdades de género en el mercado de trabajo se consideran fuentes fidedignas al respecto (véase el capítulo 2 de la parte I). Aunque la desigualdad por motivo de género coexiste e interactúa con otras formas de desigualdad, como aquellas basadas en la edad o en la raza, a escala mundial es más fácil conseguir datos sobre el género que sobre otros atributos personales. Esta sección se centra pues en las desigualdades de género atendiendo a una serie de variables del mercado de trabajo.
2. Para examinar la situación relativa de la mujer en el mercado de trabajo se eligieron ocho indicadores: las tasas de actividad; las tasas de empleo y de desempleo por sexo; la proporción de mujeres en el sector no agrícola y en el total del empleo remunerado; la distribución porcentual de trabajadoras según distintas situaciones (sin remuneración, trabajadoras por cuenta propia o asalariadas); la proporción de mujeres que ocupan cargos legislativos y de dirección, y las diferencias salariales por motivo de género (véase la nota metodológica que figura en anexo).

Las mujeres siguen incorporándose en el mercado de trabajo

3. Los datos correspondientes a 1996-2006 confirman que la participación de la mujer en la fuerza de trabajo ha seguido aumentando en la mayoría de los países del mundo, pero que ha disminuido ligeramente como porcentaje de la población femenina mundial en edad de trabajar (cuadro 2.1). En el cuadro 2.1 se observa que el crecimiento más fuerte de las tasas de actividad se registró principalmente en América Latina y el Caribe, Oriente Medio y del África del Norte, y en segundo lugar en la Unión Europea (UE). Además, las tasas de actividad masculina disminuyeron más en el plano mundial, lo cual redujo en 1,2 puntos porcentuales la diferencia entre las tasas de actividad de las mujeres y los hombres en todo el mundo.

Cuadro 2.1. Tasas de actividad de las mujeres (TAM) y número de mujeres económicamente activas por 100 hombres económicamente activos, por región, 1996-2006

Región	Número de países	TAM		Número de países que han registrado un aumento o una disminución		Número de mujeres económicamente activas por 100 hombres económicamente activos	
		1996	2006	▲	▼	1996	2006
Mundo	175	53,0	52,4	99	76	66,1	66,9
Asia Oriental y el Pacífico	25	66,0	63,4	12	13	77,3	77,2
Países europeos (que no forman parte de la UE) y Asia Central	23	51,5	49,8	9	14	80,8	81,3
Unión Europea	25	46,0	48,8	19	6	74,5	80,7
América Latina y el Caribe	28	46,1	52,4	25	3	59,1	69,5
Oriente Medio y África del Norte	19	24,7	29,9	17	2	30,8	37,2
América del Norte	2	58,5	59,8	2	0	83,4	86,4
Asia Meridional	8	36,7	36,0	5	3	41,2	41,8
África Subsahariana	45	62,5	60,8	10	35	74,5	72,8

Fuente: OIT, Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo, 2006; véase también Technical note en OIT, *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2004) y para mayores informaciones técnicas sobre la obtención de estimaciones mundiales y regionales, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>. Las diferencias con las estimaciones anteriores obedecen a revisiones de las informaciones sobre el mercado de trabajo utilizadas y al hecho de haber agrupado a los países en el presente informe. Estas últimas proceden de OIT, *Key Indicators of the Labour Market*, 4.ª edición, Ginebra (2005), los datos correspondientes a 2006 son estimaciones preliminares.

4. La tasa de empleo de la mujer en la población también aumentó en muchas regiones, aunque de manera muy desigual, y en la mayoría de los países. En Asia Oriental y el Pacífico se sigue registrando la tasa más alta, mientras que en Oriente Medio y África del Norte se siguen experimentando las más bajas (cuadro 2.2). Además, mientras la tasa de empleo de la mujer ha aumentado en la mayoría de los países, la de los hombres ha registrado una ligera disminución en 104 de 175 países y en siete de las ocho regiones, sobre todo en Europa (países que no forman parte de la UE), así como en Asia Central y Meridional.

Cuadro 2.2. Tasas de empleo, por sexo y por región, 1996-2006 (porcentajes)

Región	Número de países	Tasa de empleo de las mujeres		Número de países que han registrado un aumento o una disminución		Tasa de empleo de los hombres		Número de países que han registrado un aumento o una disminución	
		1996	2006	▲	▼	1996	2006	▲	▼
Mundo	175	49,6	48,9	104	71	75,7	74,0	71	104
Asia Oriental y el Pacífico	25	63,8	61,0	13	12	80,2	77,3	7	18
Países europeos (que no forman parte de la UE) y Asia Central	23		45,3	10		64,5		10	
		46,6			13		62,5		13
Unión Europea	25	40,4	44,4	21	4	60,2	59,9	10	15
América Latina y el Caribe	28	41,5	47,0	26	2	76,3	74,4	16	12
Oriente Medio y África del Norte	19	20,0	24,6	15	4	67,6	68,9	11	8
América del Norte	2	55,2	56,9	2	0	70,0	69,2	1	1
Asia Meridional	8	34,9	33,8	5	3	80,6	78,3	2	6
África Subsahariana	45	56,8	55,0	12	33	78,8	76,9	14	31

Fuente: OIT, Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo, 2006; véase también Technical note en OIT, *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2004) y para mayores informaciones técnicas sobre la obtención de estimaciones mundiales y regionales, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>. Las diferencias con las estimaciones anteriores obedecen a revisiones de las informaciones sobre el mercado de trabajo utilizadas y al hecho de haber agrupado a los países en el presente informe. Estas últimas proceden de OIT, *Key Indicators of the Labour Market*, 4.ª edición, Ginebra (2005), los datos correspondientes a 2006 son estimaciones preliminares.

5. Por lo que se refiere al desempleo (de hombres y mujeres), el número de países que han registrado disminuciones es mayor que el de los que han registrado aumentos. En el plano mundial, sin embargo, las tasas de desempleo han aumentado, tanto las de los hombres como las de las mujeres, y las tasas de desempleo de las mujeres han permanecido más elevadas que las de los hombres. La diferencia entre las tasas de desempleo de ambos sexos es más pronunciada en Oriente Medio, África del Norte y América Latina (cuadro 2.3).

Cuadro 2.3. Tasas de desempleo, por sexo y por región, 1996-2006

Región	Número de países	Tasa de desempleo de las mujeres		Número de países que han registrado un aumento o una disminución		Tasa de desempleo de los hombres		Número de países que han registrado un aumento o una disminución	
		1996	2006	▲	▼	1996	2006	▲	▼
Mundo	175	6,3	6,6	75	100	5,9	6,1	77	98
Asia Oriental y el Pacífico	25	3,3	3,9	14	11	4,0	4,7	12	13
Países europeos (que no forman parte de la UE) y Asia Central	23	9,4	8,9	7	16	9,5	9,3	8	15
Unión Europea	25	12,3	9,0	6	19	9,7	7,4	8	17
América Latina y el Caribe	28	10,1	10,4	9	19	6,5	6,3	11	17
Oriente Medio y Africa del Norte	19	18,9	17,6	9	10	11,7	10,6	10	9
América del Norte	2	5,8	4,8	0	2	5,9	4,9	0	2
Asia Meridional	8	4,9	6,2	4	4	4,2	4,9	5	3
Africa Subsahariana	45	9,1	9,6	26	19	9,3	9,8	23	22

Fuente: OIT, Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo, 2006; véase también Technical note en OIT, *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2004) y para mayores informaciones técnicas sobre la obtención de estimaciones mundiales y regionales, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>. Las diferencias con las estimaciones anteriores obedecen a revisiones de las informaciones sobre el mercado de trabajo utilizadas y al hecho de haber agrupado a los países en el presente informe. Estas últimas proceden de OIT, *Key Indicators of the Labour Market*, 4.ª edición, Ginebra (2005), los datos correspondientes a 2006 son estimaciones preliminares.

Más mujeres en empleos remunerados, pero muchas trabajan aún sin retribución

6. La proporción de mujeres en el empleo asalariado total del sector no agrícola es el indicador elegido para medir los progresos registrados para alcanzar el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) relativo a la promoción de la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer. También se han recopilado datos sobre la proporción que ésta representa en el total del empleo asalariado, pues durante el último decenio en algunos países la agricultura orientada hacia la exportación se convirtió en una fuente importante de trabajo remunerado para las mujeres (cuadro 2.4).

7. En el cuadro 2.4 se muestra que la proporción de mujeres tanto en el empleo asalariado no agrícola como en el empleo remunerado total ha aumentado unos dos puntos porcentuales en todas las regiones. Asimismo, la proporción de mujeres que tienen un empleo asalariado no agrícola es superior a la que éstas tienen en el empleo total asalariado, con la salvedad de Asia Meridional. Esta tendencia confirma que el trabajo remunerado en la agricultura genera ingresos relativamente importantes para las mujeres de esa región en comparación con las de otras regiones.

8. En Oriente Medio y Africa del Norte se sigue registrando el porcentaje más bajo de mujeres que realizan trabajos no agrícolas remunerados, pero también en esta región se ha registrado el aumento más marcado de esta variable, seguida por el Africa Subsahariana y Asia Oriental y el Pacífico.

Cuadro 2.4. Proporción de mujeres en el empleo remunerado en el sector no agrícola (ODM3) y en el empleo remunerado total, 1995-2004 (porcentajes)

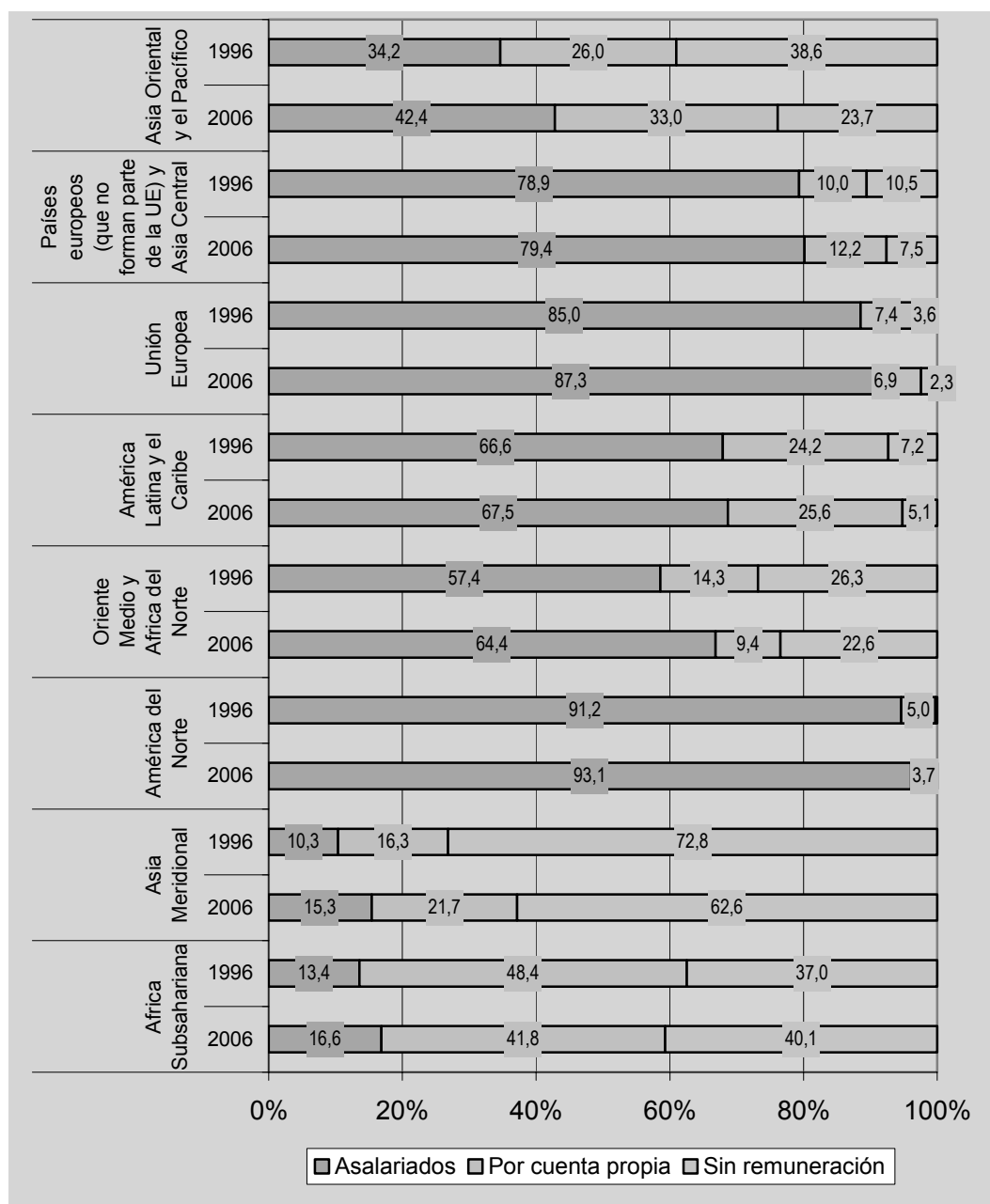
	Número de países	Proporción de mujeres en el empleo remunerado en el sector no agrícola		Número de países que han registrado un aumento o una disminución		Proporción de mujeres en el empleo remunerado total		Número de países que han registrado un aumento o una disminución	
		1995	2004	▲	▼	1995	2004	▲	▼
Mundo ¹	79	41,3	43,5	67	12	40,3	42,1	65	14
Asia Oriental y el Pacífico	11	43,1	46,5	11	0	41,8	44,9	10	1
Países europeos (que no forman parte de la UE) y Asia Central	12	43,9	45,7	9	3	43,4	44,7	10	2
Unión Europea	22	45,8	47,4	16	6	45,4	47,1	18	4
América Latina y el Caribe	22	40,4	42,2	19	3	38,6	40,3	17	5
Oriente Medio y África del Norte	4	24,4	28,2	4	0	22,2	24,9	4	0
América del Norte	2	48,1	49,0	2	0	46,5	47,4	2	0
Asia Meridional	2	14,3	16,5	2	0	17,8	17,6	1	1
África Subsahariana	4	36,0	39,5	4	0	35,8	36,0	3	1

¹ Todos los valores son medios.

Fuente: *Female shares in non-agricultural paid employment*, División de Estadística de las Naciones Unidas. Base de datos común de las Naciones Unidas. *Female shares in paid employment*, KILM, cuarta edición, 2005, cuadro 3. Cuando no se disponía de datos en los KILM, el cuadro se completó con datos del cuadro 2D de la base de datos de la OIT sobre estadísticas del trabajo (LABORSTA) (principalmente en el caso de los datos relativos a 2004).

9. Aunque estos dos indicadores muestran una evolución positiva en todo el mundo, en muchas regiones la proporción de mujeres que trabajan sin retribución sigue siendo elevada (gráfico 2.1). Esto es un indicador importante de la situación de las mujeres, ya que las trabajadoras familiares sin remuneración no tienen control sobre los medios de producción ni sobre los réditos del trabajo.

Gráfico 2.1. Distribución porcentual de las trabajadoras según su situación en el empleo total de las mujeres, por región, 1996 y 2006



Fuente: Modelo de Tendencias Mundiales del Empleo, 2006; véase también Technical note en OIT, *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2004) y para mayores informaciones técnicas sobre la obtención de estimaciones mundiales y regionales, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/strat/wrest.htm>. Las diferencias con las estimaciones anteriores obedecen a revisiones de las informaciones sobre el mercado de trabajo utilizadas y al hecho de haber agrupado a los países en el presente informe. Estas últimas proceden de OIT, *Key Indicators of the Labour Market*, 4.ª edición, Ginebra (2005), los datos correspondientes a 2006 son estimaciones preliminares.

10. El África Subsahariana es la única región donde la proporción de mujeres que trabajan sin remuneración respecto del empleo total de las mujeres se ha incrementado (en 3,6 puntos porcentuales), mientras que en todas las demás regiones ha descendido, aunque con variaciones considerables. Existen, sin embargo, diferencias importantes entre las regiones en lo que respecta a la proporción de mujeres que trabajan sin percibir remuneración. Asia Meridional, donde se hallan dos tercios de todas las mujeres que trabajan sin retribución, es la región con mayor proporción de trabajo femenino no

remunerado, pero también donde se ha registrado el mayor descenso de dicha proporción en el período que se estudia.

11. En muchas regiones un porcentaje importante de mujeres sigue dedicándose al trabajo por cuenta propia. En los países en desarrollo, la mayor parte del trabajo por cuenta propia se desarrolla en la economía informal, que se caracteriza por bajas remuneraciones, malas condiciones de trabajo y falta de protección. Un estudio reciente de la OIT confirma que las mujeres están representadas de manera desproporcionada en el empleo informal y que, si bien en muchos países la proporción de hombres y mujeres que se dedican al trabajo por cuenta propia es más o menos similar, las mujeres se concentran más en los trabajos de menor calidad ¹.

12. Otra «cara» del trabajo informal de las mujeres es el trabajo doméstico. Pese a que no se dispone de datos mundiales, la información disponible demuestra que esta forma de empleo absorbe proporciones importantes y crecientes de mujeres, en parte debido al aumento de la migración de la mano de obra femenina (véase *infra* la sección relativa a los trabajadores migrantes).

13. En lo que respecta a los «empleados» o grupos de asalariados, la proporción de mujeres ha aumentado ligeramente en todas las regiones, excepto en Europa (países que no forman parte de la UE), Asia Central y América Latina, donde permanece invariable.

¹ R. Galli y D. Kucera: «Gender, informality and employment flexibility in Latin America» (de próxima publicación).

Igualdade no trabalho:
enfrentando os desafios

RELATÓRIO DO DIRETOR-GERAL

Igualdade no trabalho: enfrentando os desafios

Relatório Global de seguimento à Declaração da OIT sobre os

Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho

Resumo Executivo

CONFERÊNCIA INTERNACIONAL DO TRABALHO

96ª Sessão 2007

Relatório I (B)

SECRETARIA INTERNACIONAL DO TRABALHO - GENEVRA

Este Relatório pode ser também consultado no *site* da OIT na Internet www.ilo.org/declaration e www.oitbrasil.org.br

ISBN 978-92-2-118130-9 (da obra na íntegra)
ISSN 0074-6681

Segunda edição 2007

As designações empregadas nas publicações da OIT, segundo a praxe adotada pelas Nações Unidas, e a apresentação de material nelas incluídas não significam, da parte da Secretaria Internacional do Trabalho, qualquer juízo com referência à situação legal de qualquer país ou território citado ou de suas autoridades, ou à delimitação de suas fronteiras.

A responsabilidade por opiniões expressas em artigos assinados, estudos e outras contribuições recai exclusivamente sobre seus autores, e sua publicação não significa endosso da Secretaria Internacional do Trabalho às opiniões ali constantes.

Referências a firmas e produtos comerciais e a processos não implicam qualquer aprovação pela Secretaria Internacional do Trabalho, e o fato de não se mencionar uma firma em particular, produto comercial ou processo não significa qualquer desaprovação.

As publicações da OIT podem ser obtidas nas principais livrarias ou no Escritório da OIT no Brasil: Setor de Embaixadas Norte, Lote 35, Brasília - DF, 70800-400, tel.: (61) 2106-4600, ou no International Labour Office, CH-1211. Geneva 22, Suíça. Catálogos ou listas de novas publicações estão disponíveis gratuitamente nos endereços acima, ou por e-mail: vendas@oitbrasil.org.br

Visite nossa página na Internet: www.oitbrasil.org.br





Resumo Executivo

O segundo Relatório Global sobre discriminação, de seguimento da Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho¹, analisa aspectos emergentes nos padrões de discriminação e desigualdades no local de trabalho e as recentes políticas que respondem à questão; e descreve a experiência e as realizações da OIT até o momento, bem como os desafios enfrentados por esta organização.

O Relatório ressalta a necessidade de uma melhor aplicação da legislação contra a discriminação e das iniciativas voluntárias de governos e empresas. Aponta também para necessidade de capacitação dos parceiros sociais, visando ampliar a efetividade de suas ações dirigidas a tornar a igualdade uma realidade no local de trabalho. O Relatório apresenta outras propostas para ações futuras, incluindo tornar a igualdade um objetivo transversal dos Programas de Trabalho Decente por País da OIT.

O Relatório Global descreve os principais avanços na luta contra a discriminação, incluindo os progressos na ratificação das Convenções da OIT sobre o tema, assim como as melhorias observadas nos países no nível institucional e legal, além de planos de ação e programas voltados para o combate das desigualdades resultantes da discriminação. Identifica, ainda, desafios como a fragilidade na aplicação da legislação, a falta de recursos dos organismos criados para combater a discriminação, o alcance limitado dos planos de ação, a duração demasiada curta dos programas e, por fim, a economia informal como área em que as políticas de promoção da

igualdade enfrentam dificuldades específicas para terem impacto.

Novas abordagens

Uma abordagem recomendada por este Relatório para alcançar a igualdade no local de trabalho é complementar medidas convencionais de política anti-discriminação, tais como leis coerentes e abrangentes e mecanismos de aplicação eficazes e organismos especializados, com outros instrumentos políticos, tais como políticas ativas de mercado de trabalho. Ao melhorar o funcionamento dos mercados de trabalho, estes instrumentos podem diminuir a discriminação, por meio de políticas integradas que melhorem o funcionamento dos serviços público e privado de intermediação de mão de obra e aumentem as oportunidades de emprego daqueles que são vulneráveis à discriminação.

São também necessárias políticas inovadoras voltadas à eliminação das desigualdades de gênero na remuneração e no acesso ao emprego. Apesar dos avanços, em especial o considerável progresso educacional das mulheres, estas continuam ganhando menos do que os homens em todos os espaços, e o peso desigual das responsabilidades familiares as coloca em desvantagem na procura por um emprego de horário integral.

O Relatório ressalta que a maior inclusão dos princípios e direitos fundamentais nos acordos de integração econômica regional e de livre comércio pode desempenhar um papel determinante na redução da discriminação no

1. O primeiro Relatório Global sobre este assunto, A Hora da Igualdade no Trabalho, foi publicado em 2003.

trabalho. Sempre que, nestes acordos, as partes assumirem compromissos relativos à não discriminação e à igualdade, especial atenção deve ser dada a mecanismos efetivos de acompanhamento. Nos anos mais recentes, as instituições de financiamento para o desenvolvimento começaram a exigir que os seus mutuários privados respeitem os princípios e direitos consignados nas normas internacionais fundamentais do trabalho. Esta situação conduzirá à obrigação de os empregadores incrementarem práticas de promoção da igualdade no local de trabalho.

A necessidade de melhores dados

O compromisso político nacional de combater a discriminação e promover a igualdade de tratamento e de oportunidades no local de trabalho está amplamente disseminado, como demonstra a ratificação quase universal dos dois instrumentos principais da OIT nesta área, a Convenção sobre Igualdade de Remuneração (N.º 100), de 1951, e a Convenção sobre Discriminação (Emprego e Ocupação) (N.º 111), de 1958. Apenas alguns Estados-Membros ainda não ratificaram estas Convenções.

No entanto, a discriminação é um fenómeno insidioso e em mutação, difícil de quantificar e, por conseguinte, também difícil de responder de forma eficaz. Nenhum indicador isolado consegue evidenciar progressos em sua eliminação, embora os dados disponíveis demonstrem claramente que as desigualdades entre os grupos dominantes e os grupos vulneráveis à discriminação são significativas e sua diminuição é lenta. Questões com a proteção à privacidade e barreiras ideológicas e políticas muitas vezes impedem a coleta de dados de determinados grupos. Além disso, muitos países não desenvolvem ações no sentido de quantificar as desigualdades em função do receio de exacerbarem tensões. Diante destes elementos, levanta-se a importante questão de como conciliar a proteção de dados pessoais e o direito à privacidade dos indivíduos com a necessidade de monitorar a discriminação por meios estatísticos. Entretanto, registrou-se alguma evolução na qualidade dos dados sobre desigualdades de gênero, muito embora maiores esforços sejam necessários com relação a determinados indicadores-chave, como os relativos às desigualdades salariais com base no gênero.

Novas formas de discriminação

O problema da coleta de dados é agravado pelo fato de que novas formas de discriminação estão se somando aos padrões há muito conhecidos, como os baseados no sexo, raça e religião. Existe uma conscientização crescente sobre o tratamento injusto dado aos mais jovens e aos mais idosos, às pessoas com deficiência e às pessoas vivendo com HIV e AIDS. Há, ainda, o desafio adicional de lidar com a emergência de práticas que penalizam as pessoas com predisposição genética para desenvolver determinadas doenças ou com estilos de vida considerados pouco saudáveis. Praticamente todas as opções por determinado estilo de vida têm implicações sobre a saúde; a questão, portanto, é estabelecer um limite entre o que o empregador pode regular e a liberdade de um trabalhador para levar a vida por ele escolhida.

Respostas institucionais e políticas: algumas tendências

Desde a publicação do primeiro Relatório Global sobre o assunto, tem-se observado uma tendência mundial no sentido de assegurar que os quatro grupos de princípios e direitos fundamentais no trabalho da OIT sejam incluídos na legislação do trabalho. Somando-se à demanda por uma maior aceitação da necessidade de disposições legais específicas sobre não discriminação e igualdade no local de trabalho, organismos nacionais, governamentais e não governamentais foram criados ou reestruturados para apoiar as pessoas em ações judiciais, promover reformas e a formulação e supervisão de planos de ação nacionais antidiscriminação. A existência destes organismos reflete uma atenção mais ampla dispensada à igualdade de tratamento e de oportunidades no trabalho. Um exemplo é o Conselho Nacional para a Prevenção da Discriminação, criado no México em 2003, que, em 2006, lançou a primeira política pública nacional para combater a discriminação.

Na Europa, a Diretriz sobre Igualdade Racial² exige que Estados-Membros da União Europeia (UE) designem um organismo nacional responsável pelo combate à discriminação. Até o momento, 19 países alteraram suas instituições, mediante a extensão do mandato dos organismos já existentes ou mediante a criação de novos organismos. Na América Latina, a eliminação das desigualdades raciais e étnicas é uma questão importante nas agendas públicas de muitos países,

2. Diretriz do Conselho 2000/43/CE de 29 de Junho de 2000, que implementou o princípio da igualdade de tratamento entre as pessoas, independentemente da sua origem racial ou étnica

incluindo o Brasil, onde foi criada a Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial, com *status* ministerial.

Promovendo o cumprimento das leis

Em diversos países, as vítimas de discriminação no emprego nem sempre podem levar o seu caso à justiça, muitas vezes por razões relacionadas com sua posição social desfavorecida, à falta de acesso a apoio jurídico, ao receio de represálias ou à desconfiança no sistema judicial.

Um exemplo de como os tribunais podem ser mais acessíveis é a Rede de Serviços Antidiscriminação dos Ciganos, na Hungria, uma iniciativa conjunta de diversos ministérios, que apóia os que prestaram queixa na eliminação da discriminação e a obtenção da reintegração.

Inteiramente a par das dificuldades enfrentadas pelas vítimas na denúncia e na obtenção de uma compensação nos tribunais, a OIT disponibilizou uma formação sobre normas internacionais do trabalho para juizes e advogados, promovendo cursos organizados pelo Centro Internacional de Formação da OIT em Turim, iniciativa que apresentou resultados positivos.

O potencial da inspeção do trabalho para tratar de assuntos de discriminação é muitas vezes desperdiçado. Os serviços de inspeção podem monitorar e exigir o cumprimento da lei, diminuindo a necessidade de as vítimas apresentarem ações judiciais nos tribunais ou mesmo de apresentarem provas. Possuem também o poder de fiscalizar locais de trabalho e decidir se a discriminação ocorreu sem tenha sido necessariamente comunicada. Exemplos em diversos países mostram que os governos estão atribuindo grande importância e direcionando um montante maior de recursos para a atuação da inspeção do trabalho e para serviços de orientação por ela prestados. No Brasil, um programa implementado com o apoio da OIT, denominado Brasil, Gênero e Raça – todos unidos pela igualdade de oportunidades, em colaboração com os Núcleos de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Combate à Discriminação no Emprego e na Ocupação, disponibilizou serviços de sensibilização e de mediação. Em 2006, foi criada uma Assessoria Especial sobre discriminação no Ministério do Trabalho do Brasil³. Na República Tcheca, em

2003, o Ministério do Trabalho e Assuntos Sociais expediu uma instrução aos inspetores do trabalho relativa à igualdade de oportunidades para homens e mulheres, oferecendo orientações concretas sobre como realizar inspeções voltadas à promoção da igualdade de oportunidades. Diversos países, incluindo a Bélgica, Chipre e Polônia, enfatizaram a importância da inspeção do trabalho na resolução de problemas de discriminação.

No entanto, é necessário um maior esforço na coleta e acesso a informações sobre o número, a natureza e os resultados de casos que envolvem discriminação, de modo a fornecer um indicador para o efeito prático e o impacto da legislação antidiscriminação.

Alterando a demanda por trabalho

Medidas de ação afirmativa integradas em políticas de recursos humanos podem ajudar os empregadores a criar locais de trabalho mais inclusivos. O Relatório Global oferece informações sobre programas no Canadá, Índia, Malásia, Namíbia, África do Sul, Reino Unido e Estados Unidos, que adotaram legislação destinada a eliminar ou compensar a discriminação no emprego por meio da introdução de metas numéricas ou cotas a serem atingidas em determinados períodos de tempo. Os resultados mostram que, quando o compromisso dos empregadores é grande e a aplicação da lei eficaz, a ação afirmativa melhora a representação de grupos afetados pela discriminação, ainda que o impacto varie em função do grupo e dos próprios termos da legislação. Para ter impacto, no entanto, a ação afirmativa deve ser acompanhada pelo investimento em educação de qualidade para os grupos em desvantagem.

Políticas de Preferência em Compras e Contratos Governamentais são eficazes contra a discriminação?

As políticas de preferência em compras e contratos governamentais que contêm cláusulas de igualdade racial ou sexual são cada vez mais consideradas uma ferramenta eficaz no combate à discriminação. Dada sua escala e importância econômica são um instrumento importante para

³ O Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego, GRPE, foi lançado em outubro de 2003, com a assinatura de um protocolo de intenções entre a OIT e o Governo Federal. O GRPE adaptou para a realidade brasileira o Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego da OIT, servindo de base para a realização de um trabalho de capacitação de gestores públicos. Além disso, o GRPE também promoveu ações de diálogo social e uma sólida base de conhecimentos sobre a discriminação de gênero e raça e sua relação com os padrões de pobreza e emprego.

combater a discriminação. Na África do Sul, por exemplo, o Estado e as empresas públicas gastaram, em 2004, mais de 123 bilhões de dólares norte-americanos na aquisição de bens e serviços. No entanto, a questão que permanece diz respeito a quais condições as licitações podem ajudar a criar uma força de trabalho mais diversificada, ao mesmo tempo assegurando padrões de qualidade e o valor do investimento. O Relatório Global apresenta exemplos de promoção da igualdade por meio de políticas de compras e contratos governamentais nos Estados Unidos, África do Sul e Europa, mostrando o potencial significativo dessas medidas. No entanto, determinadas condições devem ser respeitadas, sendo o compromisso político a mais importante delas. As regras devem ser claras e transparentes; a informação sobre como relacionar as compras e contratos governamentais com a qualidade deve ser amplamente divulgada; e o conhecimento prático deve ser disseminado. Os incentivos financeiros de longo prazo aos negócios devem ainda ser encarados como merecedores de esforço necessário para o alcance dos objetivos de igualdade.

Políticas ativas de mercado de trabalho

As políticas ativas de mercado de trabalho compreendem diversas medidas: procura de emprego, recrutamento e colocação profissional; formação; subsídios à contratação; programas de criação de emprego e diversos serviços de apoio. São utilizadas em muitos países de diferentes formas e com resultados diversos. Podem claramente oferecer oportunidades significativas para diminuir as desigualdades. No entanto, a prática mostra que os membros dos grupos discriminados muitas vezes não conseguem uma colocação profissional e nem têm acesso a programas de formação. O Relatório analisa a experiência existente até o momento com relação à transversalização de gênero e à promoção da igualdade de gênero no âmbito da Estratégia Europeia de Emprego (EEE), um instrumento único que exige que os Estados-Membros da UE desenvolvam Planos Nacionais de Ação com relação ao emprego, com base em metas comuns consensuadas. Exemplos de serviços de colocação profissional para grupos desfavorecidos no Peru e Espanha, entre outros, são apresentados para ilustrar como os serviços públicos e privados de emprego podem ter um impacto positivo sobre as

oportunidades de emprego. O Relatório descreve, ainda, programas de emprego e de formação para desenvolver a empregabilidade, geridos por serviços públicos e privados no Brasil, Camboja, Índia e Peru.

Políticas para superar as desigualdade de gênero

As oportunidades de emprego para as mulheres aumentaram, e estas assumiram carreiras anteriormente consideradas exclusivas dos homens. Apesar disso, e das conquistas educacionais das mulheres, a remuneração que recebem é, em média, inferior à dos homens. É também difícil para as mulheres conciliar as obrigações familiares com o trabalho remunerado, sem prejudicar as suas oportunidades de promoção ou de aprimoramento de suas competências. No entanto, mesmo quando conseguem ultrapassar estes obstáculos, ganham menos que os homens. Um dos métodos para implementar a igualdade de remuneração é a difusão de sistemas de avaliação isenta de discriminação de gênero. Recentemente, foram desenvolvidos diversos métodos em países como Suécia, Suíça e Espanha. As comissões de igualdade de remuneração também desempenham um papel fundamental, particularmente em pequenas e médias empresas, na Suécia, no Reino Unido e em Portugal.

No entanto, a avaliação de desempenho nem sempre corrige diferenças na remuneração, pois os países possuem entendimentos diferentes sobre a igualdade de remuneração e diferentes modelos para sua promoção. As complexidades de uma avaliação de desempenho analítica continuam a ser um desafio para muitos. Embora algumas leis e regulamentos recentes já façam referências a trabalho “igual”, não incluem a noção de “trabalho de igual valor”. Não obstante, alguns países como as Ilhas Maurício, a Nigéria e o Líbano buscaram o apoio da OIT nesta matéria.

Foram registrados resultados encorajadores pela federação de sindicatos Internacional de Servidores Públicos (ISP), que desenvolveu uma campanha para mostrar que os programas para a igualdade de remuneração contribuem para objetivos mais amplos, como a redução da pobreza, a inclusão social e a melhoria da qualidade dos serviços públicos.

São necessárias políticas para a família no local de trabalho, tanto para homens como para

mulheres, voltadas a apoiar a superação dos problemas dos trabalhadores com responsabilidades familiares e para promover um melhor equilíbrio entre as questões do trabalho e da família, em um mundo com jornadas mais extensas e padrões de trabalho que desfavorecem as mulheres e afetam suas carreiras. O presente Relatório mostra que a taxa de fertilidade aumentou onde foram introduzidos melhores serviços de cuidado das crianças e facilitado o acesso ao trabalho em tempo parcial.

O crescimento do trabalho em tempo parcial tem sido significativo nos últimos dez anos e resultou no aumento das taxas de participação e de emprego das mulheres. No entanto, as oportunidades para as mulheres concentram-se, com frequência, em empregos de pior qualidade. Uma exceção é a Holanda que, por meio de uma maior regulação do mercado de trabalho, introduziu o trabalho em tempo parcial em todos os setores e profissões, de modo a alcançar uma distribuição mais justa dessa modalidade de emprego entre mulheres e homens.

Os sistemas de creches, especialmente para crianças com menos de três anos, continuam a ser limitados e não são uma prioridade em muitas partes do mundo. Existe uma necessidade especial de creches no setor informal e, a este respeito, iniciativas na Índia e na África do Sul mostraram resultados positivos.

Ao mesmo tempo, têm ocorrido mudanças significativas nas políticas que incentivam os pais a usufruir de licença para assistência aos filhos. Os países desenvolvidos e em desenvolvimento em todo o mundo tornaram mais fácil para os homens o usufruto da licença paternidade e parentais, embora as taxas referentes aos homens que usufruem essas licenças continuem baixas na maioria dos países.

Políticas de crédito antidiscriminação

Nos anos mais recentes, as instituições financeiras de desenvolvimento começaram a analisar o impacto ambiental e social dos seus empréstimos, incluindo o respeito pelas normas internacionais do trabalho. A Corporação Financeira Internacional (IFC) adotou Padrões de Desempenho, a partir dos quais se compromete, em suas políticas de crédito, com os compromissos baseados nas principais normas da OIT, assim como nas normas sobre segurança e saúde e controle de despesa. Estes Padrões de Desempenho foram desenvolvidos em colaboração com um amplo conjunto de atores,

incluindo a OIT e a Confederação Internacional dos Sindicatos Livres (CIOSL). Mais de 40 bancos nacionais de desenvolvimento (os “*Equator Banks*”), que representam cerca de 85% do crédito global a projetos de desenvolvimento, comprometeram-se a aplicar os Padrões de Desempenho da IFC em projetos com orçamento de pelo menos 10 milhões de dólares norte-americanos. A IFC emitiu a Nota de Boas Práticas sobre a não discriminação e a igualdade de oportunidades. Em junho de 2006, o Banco Interamericano de Desenvolvimento estabeleceu requisitos ainda mais abrangentes na aplicação das normas internacionais do trabalho aos projetos de infra-estrutura, tendo o Banco de Investimento Europeu adotado uma regra semelhante. O Banco de Desenvolvimento Asiático publicou o Manual das Principais Normas do Trabalho em 2006, desenvolvido em colaboração estreita com a OIT. O Presidente do Banco Mundial manifestou vontade de assegurar que todos os projetos de infra-estrutura financiados pelo Banco Mundial respeitassem as normas fundamentais do trabalho da OIT.

Integração econômica regional e acordos de livre comércio – um panorama heterogêneo

Os acordos de livre comércio proliferaram nos anos mais recentes; no entanto, divergem na abordagem que fazem à discriminação. Enquanto alguns se referem expressamente à não discriminação e à igualdade salarial, outros não o fazem, embora incluam a não discriminação e a igualdade como temas da cooperação técnica. Outros acordos, por sua vez, não chegam a tratar a discriminação no local de trabalho; é o caso dos Acordos de Parceria Econômica que estão sendo negociados entre a UE e 77 países da África, do Caribe e do Pacífico, que devem entrar em vigor em 2008.

Alguns analistas consideram que a não discriminação e a igualdade são tratadas como um direito secundário no que diz respeito à aplicação do Acordo Norte-Americano sobre Cooperação Laboral (NAALC) e o Acordo Canadá-Chile sobre Cooperação Laboral (CCALC). Diferenças nos contextos legais nacionais conduzem a divergências na forma como a discriminação é tratada nas regiões, conforme se verifica pelo tratamento dos temas relativos ao gênero no âmbito do Tratado Norte-Americano de Livre Comércio (NAFTA) e do Mercado Comum do Sul (MERCOSUL). No caso do NAFTA, grupos de mulheres nos

Estados Unidos e no México parecem consideravelmente desinteressados em participar do Acordo, e esta posição é refletida na falta de disposições substantivas. No caso do MERCOSUL, a agenda dos direitos das mulheres não se encontra estabelecida definitivamente, embora as comissões nacionais tripartites, que funcionam no âmbito do acordo, estejam avaliando sua capacidade para transversalizar a questão de gênero nos ministérios do trabalho. Um exemplo de um impacto positivo sobre a discriminação no âmbito do NAALC envolveu organizações não-governamentais (ONGs) mexicanas e norte-americanas que apresentaram queixa sobre testes obrigatórios de gravidez e a consequente demissão, o que levou o governo mexicano a interromper a prática para as empregadas do setor público. Foram ainda conquistados alguns benefícios por meio de ações de fortalecimento institucional no âmbito destes acordos regionais.

Os parceiros sociais em ação

As organizações de empregadores e de trabalhadores desenvolveram iniciativas para eliminar a discriminação no local de trabalho e para fazer da igualdade um ponto central da negociação coletiva.

Empregadores do setor público e privado na Nova Zelândia, por exemplo, lançaram uma iniciativa conjunta, o Grupo para a Igualdade de Oportunidades no Emprego, que desde 1992, juntamente com a Associação de Serviços de Consultoria e de Recrutamento, desenvolveu uma publicação dirigida às agências de recrutamento, tendo como finalidade a erradicação de práticas discriminatórias. O Fórum de Empregadores sobre Deficiência no Reino Unido lançou a Norma sobre Deficiência 2005 e 2007, uma ferramenta inovadora que avalia o desempenho de empregadores e de prestadores de serviços com relação à questão da deficiência. Os empregadores no Sri Lanka e no Quênia desenvolveram políticas sobre igualdade e assédio sexual, ao passo que a Confederação de Empregadores das Filipinas lançou diversas iniciativas sobre boas práticas, para persuadir as organizações-membros quanto aos benefícios a serem obtidos com a adoção de medidas de conciliação entre o trabalho e a família. A Organização Internacional de Empregadores publicou um guia que identifica as barreiras encontradas por mulheres empreendedoras e demonstra como as organizações de

empregadores podem proporcionar um melhor apoio e representação.

No âmbito dos sindicatos, em alguns países e setores é evidente a tendência para o aumento da participação de mulheres. Para capitalizar estes ganhos, os sindicatos terão que dar resposta a situações específicas das mulheres trabalhadoras, como as desigualdades salariais com base em gênero. A campanha, lançada pela ISP, com duração de cinco anos (2002–2007), mostrou que a igualdade salarial pode constituir uma estratégia de organização eficaz para as mulheres trabalhadoras e um avanço positivo para o sindicato como um todo.

Um avanço significativo, em 2006, foi a filiação da Associação das Mulheres Trabalhadoras Autônomas (SEWA) à CIOSL, agora um membro fundador da nova Confederação Internacional de Sindicatos (ITUC). A participação de minorias étnicas e raciais fez grandes progressos no Reino Unido e nos Estados Unidos, enquanto que na França os sindicatos estão trabalhando para aumentar a representação de minorias étnicas em sua estrutura, visando melhorar sua posição no local de trabalho.

No campo da negociação coletiva, os sindicatos, especialmente nos países industrializados, têm incluído o tema da conciliação entre o trabalho e a família em suas agendas, em parte como uma forma de aumentar o número de filiados. Em alguns países, a negociação coletiva alcançou benefícios para além do que é legalmente exigido, especialmente com relação às medidas de conciliação entre o trabalho e a família. No entanto, temas como a prestação de assistência à família continuam ausentes dos acordos coletivos em outros países, incluindo novos Estados-Membros da UE. A inclusão da igualdade salarial nos acordos coletivos é outra tendência nas nações industrializadas. A França, por exemplo, fixou 2010 como prazo para eliminar a desigualdade salarial entre mulheres e homens por meio dos acordos coletivos.

O Relatório Global demonstra também que as empresas podem adaptar suas políticas e práticas de gestão de recursos humanos, utilizando medidas fora do âmbito legislativo, como políticas de preferência em compras governamentais e iniciativas de responsabilidade social das empresas. O crescente interesse em programas de responsabilidade social pode ser visto como uma resposta aos desafios colocados pelo mercado de trabalho global emergente.

Estes programas constituem um meio voluntário de afirmação de princípios e ajudaram a aumentar o reconhecimento da importância da não discriminação. Uma análise do Banco Mundial de 100 empresas multinacionais, publicada em 2003–2004, mostrou que em quatro de cada cinco códigos do setor industrial ou de serviços examinados, foi incluída, de alguma forma, uma cláusula sobre não discriminação ou garantia de igualdade.

A OIT pretende documentar práticas promissoras, produzir sugestões de políticas e realizar fóruns de intercâmbio de conhecimento nos níveis nacionais e regionais para alcançar os objetivos de não discriminação e igualdade.

Realizações da OIT

O Relatório descreve os progressos alcançados pelas intervenções da OIT no âmbito do plano de ação de seguimento relativo à eliminação da discriminação no emprego e na ocupação para os anos 2004–2007.

O plano concentra-se em duas prioridades: a desigualdade salarial com base no gênero e a igualdade racial/étnica e sua dimensão de gênero, ao mesmo tempo que consolida atividades permanentes relativas às pessoas que vivem com HIV e às pessoas com deficiência. A cooperação técnica foi ampliada para diversos países para, por exemplo, apoiar a elaboração de políticas de emprego e métodos de avaliação de desempenho. O Relatório é rico em exemplos do trabalho de cooperação da OIT em todo o mundo. O Fundo de Parceria para a Igualdade de Gênero, lançado em 2003, tem sido um meio adicional para promover a igualdade de gênero no trabalho. A OIT está empenhada em fortalecer as disposições legislativas e apoiou um vasto leque de países nesta matéria, tanto no hemisfério norte quanto no sul. No que concerne à transversalização de gênero, a Rede de Gênero (Gender Network) do Escritório interliga pontos focais e facilita a troca de experiências e práticas. Entre 2001 e 2005, foram realizadas auditorias sobre gênero em 25 unidades da sede e escritórios da OIT – a primeira experiência desse tipo realizada no âmbito do sistema das Nações Unidas.

O Relatório Global aponta que “remuneração igual para trabalho de igual valor” é um dos conceitos menos compreendidos na ação contra a discriminação: muitas vezes é dada uma interpretação restrita nas disposições legais e regulamentares, e a falta de dados confiáveis, sobre remunerações, desagregados por sexo,

dificulta o monitoramento das tendências. Em função disso, o plano de ação concentrou-se na geração de conhecimento sobre os custos e benefícios da promoção da igualdade salarial; a evolução das desigualdades salariais baseadas no gênero e causas subjacentes; trabalho em rede e cooperação com federações sindicais mundiais; e prestação de assistência técnica no nível nacional. Foram elaborados pequenos textos informativos por região, abrangendo África, Europa e América Latina, para oferecer uma visão global sobre a evolução das desigualdades salariais com base no gênero ao longo dos últimos 15 anos por setor e por profissão; os contextos regulamentares e institucionais relevantes no nível nacional; e comentários relacionados da Comissão de Especialistas sobre a Aplicação das Convenções e Recomendações ao longo dos últimos 15 anos. Foi também iniciado um trabalho semelhante no Leste Asiático. Um documento de avaliação dos custos e benefícios da igualdade salarial compensa, em parte, a falta de estudos que tenham abordado o assunto.

Como as políticas e programas de emprego frequentemente não consideram as questões de gênero, a OIT procurou oferecer orientação aos ministérios do trabalho na elaboração e implementação de políticas nacionais de emprego. Um exemplo disso é o projeto do fundo belga denominado “Promovendo Oportunidades Iguais para Mulheres e Homens nos Relatórios do Emprego Nacional dos Países do Pacto de Estabilidade”. A OIT prestou assistência técnica também ao Peru, à Bolívia, ao Equador e à Colômbia para aprimorar a forma como as políticas de emprego tratam a discriminação de gênero.

Foram desenvolvidas ações de assistência técnica aos governos em seus esforços pela promoção da igualdade racial, por exemplo ao Brasil, no âmbito do Projeto “Política Nacional para Igualdade Racial”. Uma auditoria quanto à etnia nos Documentos sobre a Estratégia de Redução da Pobreza (PRSP), realizada em 14 países, concluiu que o reconhecimento dos direitos dos povos indígenas e tribais, tal como descritos na Convenção da OIT sobre Povos Indígenas e Tribais, de 1989 (N.º 169), constituía um requisito essencial para o tratamento da pobreza e exclusão social deste grupo, e recomendava o fortalecimento das capacidades das organizações indígenas e autoridades locais na implementação de planos de desenvolvimento local para a inclusão.

Compromissos permanentes da OIT

O plano de ação reconheceu a necessidade de consolidar a atuação tradicional da OIT, por exemplo na supervisão da aplicação de Convenções. Foram elaboradas diretrizes sobre como promover a igualdade de oportunidades de emprego para pessoas com deficiência por meio da legislação, e estudos de impacto realizados em determinados países trouxeram à luz a diversidade de formas e objetivos da legislação antidiscriminação. Na Bósnia e Herzegovina, por exemplo, após discussão, realizada em 2005, no âmbito do Comitê da Conferência sobre a Aplicação de Normas, sobre a incapacidade dos países disponibilizarem relatórios sobre as Convenções ratificadas, em 2006, a OIT apoiou a formulação de uma estratégia, definindo em linhas gerais as prioridades das autoridades públicas e dos parceiros sociais para a implementação efetiva da legislação relativa à igualdade de gênero. Foi lançado um projeto nas Ilhas Maurício para desenvolver medidas voltadas à reparação das desigualdades de gênero no âmbito da Política Nacional de Gênero e do Plano de Ação Nacional de Gênero.

Um indicador para medir a efetividade da lei é o número de casos de discriminação apresentados em tribunal e tratados adequadamente, sendo a formação de juízes e advogados essencial nesta matéria. O Centro Internacional de Formação da OIT em Turim (o Centro de Turim) desempenhou um papel ativo na formação de juízes, advogados e professores de Direito sobre legislação internacional do trabalho. Como resultado, cooperações de longo prazo estão sendo implementadas com centros de formação e universidades na Albânia, Argentina, Brasil, Madagascar, Marrocos e Senegal. O Centro de Turim também assessorou a Comissão Européia para colocar a igualdade de gênero no centro da sua agenda de prestação de assistência.

Em março de 2005, o Conselho de Administração da Organização Internacional do Trabalho adotou decisão em que exigia que fosse dada devida importância à igualdade de gênero em todos os projetos de cooperação técnica da OIT. A este respeito, foram assinados acordos de estratégias com seis países doadores. Alguns deles ofereceram inclusive contribuições adicionais para o Fundo de Parceria para a Igualdade de Gênero, lançado em 2003, para fortalecer a capacidade dos constituintes para desenvolver ações para a promoção da igualdade

de oportunidades. Sob os auspícios do Fundo, estão em curso 13 projetos em 25 países. Desde 2006, um critério-chave na análise de novas propostas de cooperação técnica é a inclusão de uma estratégia para promover a igualdade de gênero.

O Relatório Global oferece informação sobre o apoio técnico prestado às iniciativas governamentais ou de empregadores destinadas a desenvolver políticas de igualdade de oportunidades ao nível empresarial no Chile, Camboja, Indonésia e Sri Lanka. O Programa “Melhores Fábricas” no Camboja, programa singular da OIT, é um exemplo de como o tripartismo, em conjunto com uma estratégia integrada, pode melhorar as condições de trabalho em sistemas de produção global.

O Repertório de Recomendações Práticas sobre HIV/AIDS e o Mundo do Trabalho da OIT oferece agora orientações em cerca de 40 países e é utilizado como uma ferramenta de referência por políticos e parceiros sociais em mais de 60 países. O programa da OIT “Respostas Estratégicas das Empresas a HIV/AIDS” (SHARE) alcançou 300.000 trabalhadores formais e informais em 23 países e serviu como instrumento para a adoção de novas estratégias legais. Desde 2000, mais de 2.500 pessoas, incluindo representantes sindicais e organizações de empregadores, fiscais do trabalho, juízes e ONGs, foram formados no âmbito do programa SHARE.

Utilizando o código de práticas da OIT sobre gestão de pessoas com deficiência no local de trabalho, denominado *AbilityAP*, o programa da OIT sobre pessoas com deficiência na Ásia e no Pacífico criou uma base de dados abrangente sobre legislação e políticas e disponibilizou orientações sobre políticas e programas. A ação na África procurou melhorar as competências dos trabalhadores com deficiência e desenvolver o empreendedorismo entre as mulheres com deficiência.

A Estratégia Multilateral sobre Migração por Trabalho da OIT, adotada em 2005, dedica especial atenção à discriminação enfrentada pelos migrantes e solicita a promoção de seus direitos. A OIT criou uma base de dados com 150 boas práticas sobre a integração de trabalhadores migrantes e, em 2004, lançou um programa para fortalecer a capacidade dos Estados africanos para gerir a migração para trabalho.

Os Programas Nacionais de Trabalho Decente são os principais instrumentos de que a OIT

dispõe para apoiar seus Membros em seus esforços para fazer do trabalho decente uma realidade nacional. Avanços recentes incluem o lançamento, em 2006, da Década Asiática do Trabalho Decente e da Década para a Promoção do Trabalho Decente nas Américas. Foram definidos compromissos e objetivos específicos em ambas as regiões para diminuir os *deficits* de trabalho decente entre grupos dominantes e grupos vulneráveis à discriminação.

Prioridade para o futuro

A ação de seguimento da OIT no âmbito do segundo Relatório Global sobre discriminação irá recolher a experiência obtida nos quatro anos transcorridos desde o primeiro Relatório e estará em sintonia com o planejamento estratégico da Organização, especialmente com os Programas Nacionais de Trabalho Decente como estratégia principal de trabalho em nível nacional. Isto significa que as formas de discriminação que merecerão atenção prioritária serão definidas caso a caso, em resposta às necessidades e exigências dos constituintes da OIT em cada país e aos comentários dos organismos de supervisão da OIT. Em todos os casos, no entanto, a igualdade de gênero constituirá um objetivo estratégico universal a ser buscado com determinação. A abordagem a partir da perspectiva da igualdade de gênero tem mudado gradualmente no sentido de transversalizar a perspectiva de gênero nas áreas políticas e de cooperação técnica da OIT.

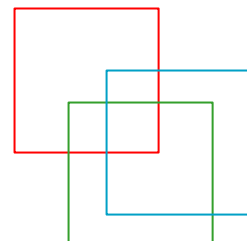
De modo a assegurar uma melhor aplicação da legislação sobre igualdade, a OIT preparará e divulgará amplamente materiais sobre as exigências legais das Convenções N.º 100 e N.º 111, além de outras Convenções relevantes. Será enfatizada a importância de uma inspeção do trabalho e de uma administração do trabalho fortes e eficazes e incentivada a criação de redes de trabalho nacionais e internacionais, de modo a aumentar as competências e experiências profissionais dos fiscais do trabalho.

A promoção de medidas voluntárias constituirá um ponto central da abordagem da OIT junto aos governos e às empresas, no sentido de influenciar as políticas e as práticas de investimento e comércio, assim como as iniciativas de responsabilidade social das empresas ou códigos de conduta que se refiram aos princípios e direitos fundamentais no trabalho.

O papel crítico dos parceiros sociais será destacado em áreas-chave, como a negociação coletiva, de modo a possibilitar uma mudança concreta nas vidas profissionais daqueles que se encontram sujeitos à discriminação. A informação será compilada no âmbito do plano de ação sobre as experiências das organizações de empregadores e de trabalhadores neste campo, de modo a disponibilizar modelos de códigos de conduta ou diretrizes para promover a igualdade de oportunidades e de tratamento para todos. Por meio deste amplo leque de ações, a OIT continuará a enfrentar os desafios da discriminação no mundo do trabalho.



Igualdade no Trabalho: enfrentando os desafios



Acompanhando o Relatório Global da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho *Igualdade no Trabalho: enfrentando os desafios*, este Suplemento Nacional apresenta os principais aspectos da situação no Brasil no que se refere à discriminação no trabalho, bem como alguns dos avanços na luta contra a discriminação no país e as ações da OIT sobre o tema. O Suplemento brasileiro faz parte do conjunto de informativos similares lançados nos países do Cone Sul simultaneamente ao Relatório.

Trabalho e Discriminação

O mercado de trabalho brasileiro experimentou mudanças substantivas nos últimos dez anos. Assistimos, no final da década de 90, às consequências da conjugação de baixas taxas de crescimento econômico e do processo de reestruturação produtiva, que levou a um importante aumento do desemprego, à perda do poder aquisitivo dos rendimentos do trabalho e à ampliação do contingente de trabalhadores e trabalhadoras em situações de inserção precária no mercado de trabalho. A partir dos primeiros anos da presente década, apesar das modestas taxas de crescimento econômico do país, começa a haver uma reversão destas tendências, com a geração de um número significativo de postos de trabalho, acompanhada por um processo intenso de formalização do emprego: entre 2003 e 2006 foram gerados 4,6 milhões de empregos formais. Além disso, observa-se o início de uma recomposição do poder de compra dos salários, que passaram a apresentar ganhos reais.

O Brasil atinge, em 2005, uma População Economicamente Ativa (PEA) de mais de 94 milhões de pessoas, segundo a Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Neste cenário de mudanças, talvez as de maior significado para o futuro sejam a presença definitiva e crescente das mulheres em busca de oportunidades profissionais e a intensificação da discussão sobre a desigualdade racial no país, que se instala na agenda pública, trazendo à tona dados irrefutáveis sobre a discriminação da população negra no trabalho, sofrida com dupla intensidade pelas mulheres negras.

Desejo pessoal de realização e autonomia, necessidade de compor a renda familiar ou obrigação de assumir a responsabilidade total da família pelo desemprego ou ausência do cônjuge são alguns dos fatores que contribuíram para que, ao longo das últimas décadas do século XX, a participação das mulheres no mercado de trabalho fosse crescente.



**Tabela 1 - Taxa de participação, por sexo e raça
Brasil - 1995 a 2005**

(em %)

Obs.:

(1) Em 2004 e 2005, foram retiradas as áreas rurais da antiga Região Norte para fins de comparação.

(2): Entre 2001 e 2003, foi utilizado o peso revisado preparado pelo IBGE na PNAD 2004.

	1995	1996	1997	1998	1999	2001	2002	2003	2004	2005
Homens Brancos	74,9	73,0	73,8	73,4	73,5	72,6	72,8	72,8	72,9	73,3
Mulheres Brancas	48,1	46,8	47,1	47,8	49,0	49,4	50,4	51,1	51,7	53,0
Homens Negros	75,7	73,2	74,1	73,9	74,0	73,1	73,4	73,0	73,0	73,4
Mulheres Negras	48,2	46,9	47,3	47,9	48,9	49,3	50,1	50,2	51,4	52,7
Total	61,3	59,0	60,1	60,2	61,0	60,4	61,3	61,4	61,8	62,7

Fonte: PNAD. IBGE. Elaboração: OIT

Em 2005, 85.284.481 pessoas tinham uma ocupação no Brasil e destas, 42,2% eram mulheres. Os negros eram cerca de 40,7 milhões, ou seja, 47,7% dos ocupados. Juntos, os negros e as mulheres somavam 60.123.910, ou seja, 70,5%, a absoluta maioria das pessoas no mercado de trabalho.

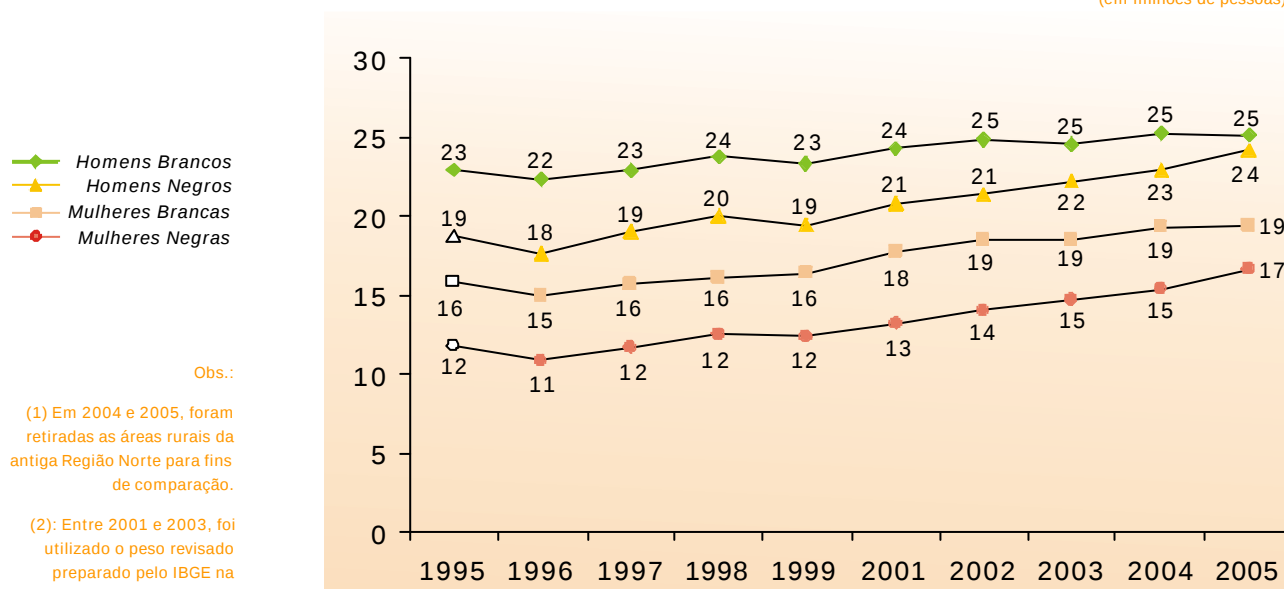
Desde 1995, as mulheres vêm aumentando sua ocupação em um ritmo de 2,1% ao ano, em média, crescendo mais intensamente do que os dos homens (Gráfico 1). Há especial incremento na ocupação das mulheres negras, que cresce 40,8%, enquanto para as mulheres brancas amplia-se em 22,4%. Isto significa um crescimento total de 30,2% na ocupação das mulheres ao longo de 10 anos.

Para a população negra, a ocupação mostrou também crescimento mais expressivo: 33,1%, em comparação aos 15,1% do crescimento da população branca, resultado decorrente, principalmente, do baixo crescimento da ocupação dos homens brancos: apenas 10,0%.

Observa-se, assim, uma tendência à melhor distribuição da ocupação no mercado de trabalho brasileiro, embora as mulheres ainda estejam em patamares inferiores aos homens e os resultados gerais expressem os desajustes decorrentes da desestruturação do mercado de trabalho no país, que afetaram fortemente a ocupação dos homens brancos, em geral, de maior qualificação e remuneração.

**Gráfico 1 - Número de ocupados, segundo sexo e raça
Brasil 1995-2005**

(em milhões de pessoas)



Obs.:

(1) Em 2004 e 2005, foram retiradas as áreas rurais da antiga Região Norte para fins de comparação.

(2): Entre 2001 e 2003, foi utilizado o peso revisado preparado pelo IBGE na PNAD 2004.

Fonte: PNAD. IBGE. Elaboração: OIT

Apesar dos progressos, a inserção das mulheres no mercado de trabalho permanece segmentada, com majoritária participação nos setores ligados às ocupações tradicionalmente consideradas femininas – nos serviços sociais e no trabalho doméstico.

Quase metade das mulheres ocupadas (48,4%) trabalhava como assalariada em 2005, apresentando uma melhora em relação aos 42,1% de 1995. O trabalho doméstico mantém a marca de 17% da ocupação feminina ao longo deste período. Deste contingente, a maioria é composta por mulheres negras. O trabalho não remunerado, que inclui os que trabalham

nos negócios familiares, continua sendo muito mais expressivo para as mulheres (8,5%) do que para os homens (4,8%), porém com queda expressiva para as mulheres ao longo da década, de 13,1% para 8,5%, em 1995 e 2005, respectivamente. A ocupação não remunerada e o trabalho na produção para o próprio consumo vem caindo ao longo desses anos, mas também é maior para as mulheres do que para os homens. Desta maneira, as mulheres situam-se majoritariamente nas ocupações mais vulneráveis do mercado de trabalho, marcadas por um enorme grau de informalidade e por baixos rendimentos.

**Tabela 2 - Pessoas ocupadas, segundo a posição na ocupação no trabalho principal, por sexo
Brasil 1995 e 2005**

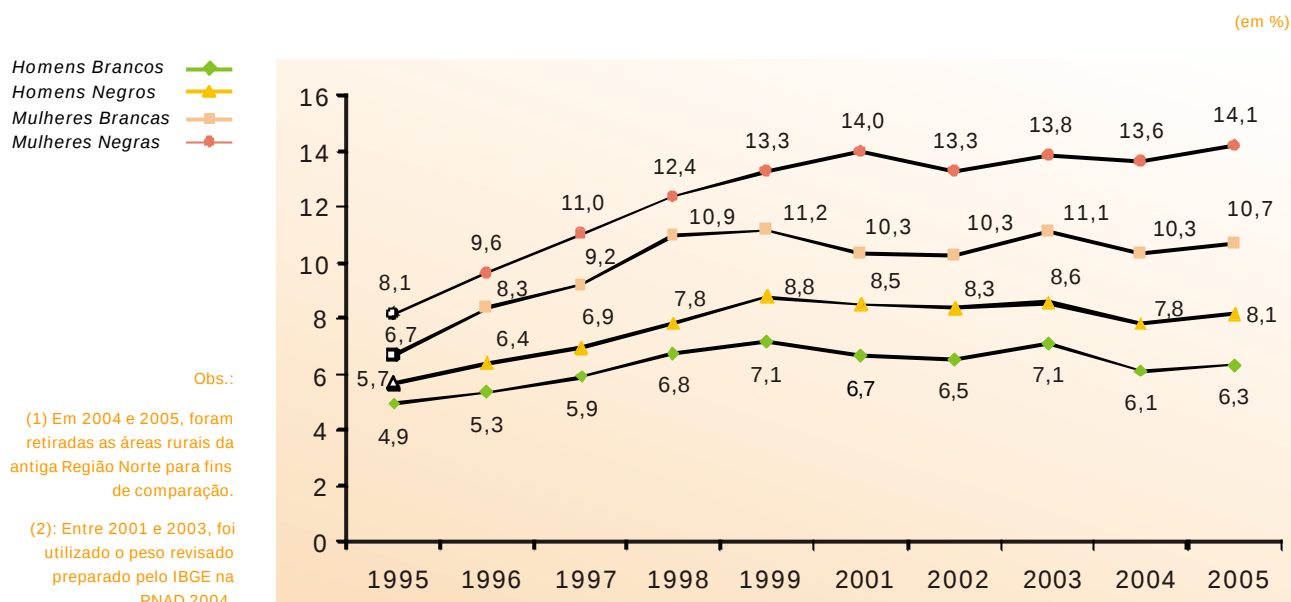
Posição na ocupação no trabalho principal	Mulheres		Homens	
	1995	2005	1995	2005
Empregadas	42,1	48,4	59,2	61,1
Trabalhadores domésticos	17,0	17,1	0,8	0,9
Conta própria	16,6	16,3	26,5	23,2
Empregadores	1,8	2,7	5,5	5,4
Não-remunerados	13,1	8,5	5,7	4,8
Trabalhadores na produção para o próprio consumo	9,2	7,0	2,0	2,4
Trabalhadores na construção para o próprio uso	0,1	0,0	0,3	0,2
Total	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: PNAD, IBGE. Elaboração: OIT

O desemprego está diretamente relacionado ao nível de atividade econômica. Na década de 1990, a taxa de desemprego cresceu para ambos os sexos. Porém, é para as mulheres que ele se apresentou e se mantém em taxas superiores, principalmente para as mulheres negras. Estas saíram de uma taxa de 8,1%, em 1995, para 14,1%, em 2005. Os homens

brancos apresentam as menores taxas de desemprego, além de um aumento menos acelerado nessas taxas, saindo de 4,9%, em 1995, e chegando a 6,3%, em 2005. O comportamento mais favorável do mercado de trabalho no período recente ainda não se refletiu em queda expressiva das taxas de desemprego.

**Gráfico 2 – Taxa de desemprego, segundo sexo e raça
Brasil 1995-2005**



Fonte: PNAD. IBGE. Elaboração: OIT

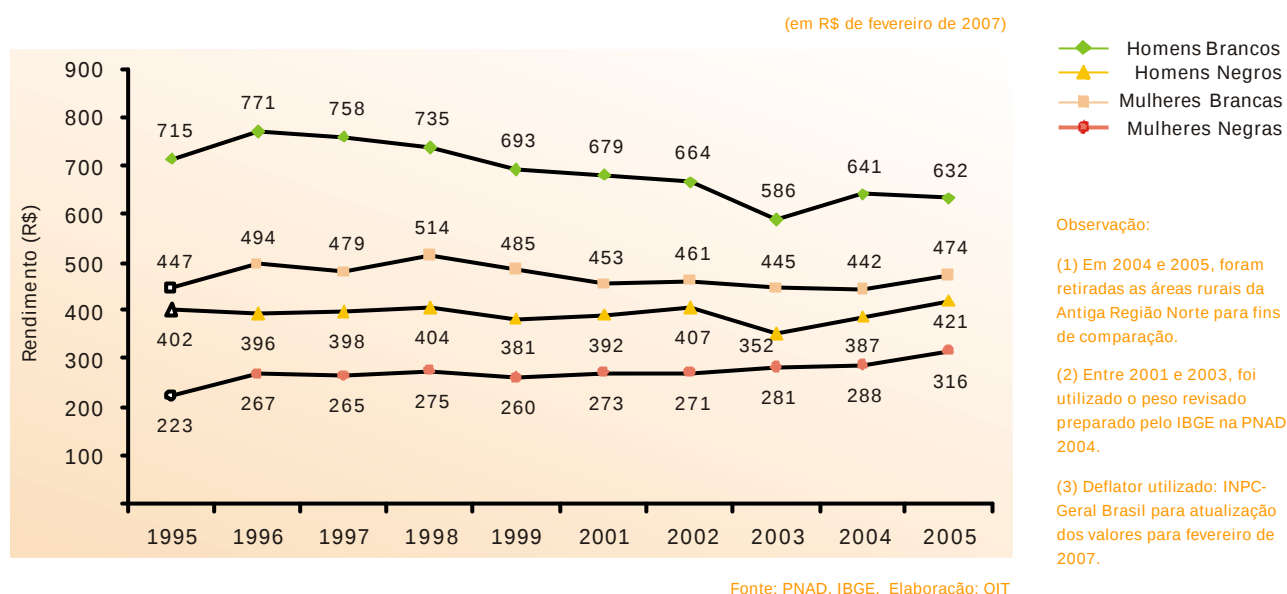
Os rendimentos das mulheres e dos negros continuam sendo expressivamente inferiores aos dos homens brancos, embora a diferença tenha diminuído ao longo dos últimos anos. A mediana dos rendimentos mostra o nível de remuneração dos 50% mais pobres no mercado de trabalho e demonstra que as mulheres negras recebem cerca de 50% dos rendimentos dos homens brancos.

A diminuição da diferença no rendimento dos mais pobres no mercado de trabalho deve-se tanto à perda de 11,6% dos homens brancos, como pela trajetória de melhoria da remuneração das mulheres negras, que cresceu expressivamente (41,4%) entre 1995 e 2005. Os homens

negros e as mulheres brancas também aumentaram seu patamar de rendimentos, com elevação de 4,7% e 6,0%, respectivamente.

Este indicador positivo para negros e mulheres deve-se tanto à recuperação do poder de compra do salário mínimo – que foi 97% desde 1995 –, como pela formalização dos postos de trabalho, ambos com impacto expressivo sobre a remuneração dos mais pobres, que são majoritariamente mulheres e negros. Ainda, há o impacto da grande elevação de escolaridade das mulheres – que ultrapassaram os homens com relação à média de anos de estudo – especialmente das mulheres negras.

**Gráfico 3 – Mediana dos rendimentos, segundo sexo e raça
Brasil 1995-2005**



As trabalhadoras domésticas

Nenhuma categoria profissional expressa tão claramente a discriminação no mercado de trabalho como o trabalho doméstico, realizado em sua maioria por mulheres negras. Este grupo sintetiza os efeitos da dupla discriminação, de gênero e raça, presente no mercado de trabalho brasileiro.

Segundo os dados de 2005 da PNAD/IBGE, existem no Brasil cerca de 6,6 milhões de pessoas no trabalho doméstico, das quais 93,4% são mulheres, ou seja, 6,16 milhões. De todas as ocupadas no serviço doméstico, 55% são mulheres negras. Os homens representam apenas 6,6% do total, ou cerca de 450 mil.

Para as mulheres, esta tem sido uma ocupação relevante, muitas vezes servindo como a porta de entrada no mercado de trabalho para as jovens e mesmo para as de maior idade, que nele ingressam pela primeira vez ou que retornam após períodos de inatividade. Em sua grande maioria, essas trabalhadoras possuem pouca escolaridade. Em regiões metropoli-

tanias pesquisadas, mais de 60% têm o ensino fundamental incompleto. Além disso, o trabalho doméstico abriga mais de 20% do total de jovens ocupadas de 18 a 24 anos em Salvador e no Distrito Federal (OIT/DIEESE, 2006).

Apesar de tão numeroso, o trabalho doméstico mantém-se como uma das ocupações mais marcadas pela precariedade dos vínculos e pelo não cumprimento da legislação do trabalho. Em 2005, apenas 25% das trabalhadoras (1,56 milhão) possuía carteira de trabalho assinada pelo empregador. Além disso, segundo dados da PNAD-IBGE de 2003, as trabalhadoras domésticas negras com carteira de trabalho assinada eram 23,4%, enquanto que as brancas eram 29,9%.

Coerente com a situação de precariedade do vínculo de trabalho, somente um número pequeno das trabalhadoras domésticas contribui para a previdência social, como empregadas ou como contribuintes individuais. A inexistência de contribuição resulta em prejuízos no curto e

no longo prazo, privando-as do acesso aos seguros por afastamento do trabalho por motivo de doença, ou para a maternidade, além de prejudicar a aposentadoria por tempo de contribuição, pois dificilmente elas acumularão o tempo necessário para recebê-la.

A remuneração das trabalhadoras domésticas é muito reduzida, sempre próxima ao salário mínimo. Nas regiões metropolitanas pesquisadas pela PED – Pesquisa Emprego e Desemprego (MTE/DIEESE/SEADE), seus rendimentos situavam-se entre R\$ 222 em Salvador até o máximo de R\$ 383 em São Paulo, no

período 2003/2004. Os rendimentos dessas trabalhadoras significavam somente 45% da média dos rendimentos dos ocupados no país, em 2003, segundo a PNAD.

Da mesma forma que o registro em carteira, a remuneração das trabalhadoras negras é sistematicamente menor: situa-se em torno de 79% a 80% daquela recebida pelas domésticas brancas. Em 2003, encontra-se o maior valor real de sua renda diária, R\$13,43, assim como o menor diferencial, passando a equivaler a 82% da remuneração recebida pelas trabalhadoras brancas.

Trabalhadores e trabalhadoras vivendo com HIV e com deficiência

No Brasil, em 2005, foram notificados 33.141 casos de Aids, sendo 29.966 com idade entre 20 e 59 anos, segundo o Ministério da Saúde. A tendência mundial de feminização da epidemia também é registrada no país. As taxas de infecção por HIV entre mulheres com 20 a 59 anos aumentaram 55,53% entre 1995 e 2005. Isso significa que, em 1995, as mulheres vivendo com HIV nessa faixa etária representavam 25,39% dos casos de Aids registrados e, em 2005, esse número cresceu para 39,49%.

O perfil da população com deficiência no

país mostra que 52% das pessoas com deficiência ainda estão inativas no mercado de trabalho, segundo estudo da Federação Brasileira dos Bancos (Febraban). De acordo com a pesquisa, a Lei de Cotas (nº 8.213/91), que determina a obrigatoriedade de uma porcentagem de pessoas com deficiência nas empresas, tem contribuído para a inclusão das pessoas com deficiência no mercado de trabalho. Em cinco anos, no estado de São Paulo, o número de pessoas empregadas saltou de 601 para 36 mil, um aumento de quase 5.000%.

Respostas institucionais e políticas no Brasil

O Brasil acompanha a tendência mundial apontada pelo Relatório Global da OIT de crescimento das iniciativas e medidas no sentido de assegurar os princípios e direitos fundamentais no trabalho, embora ainda haja muito por ser feito. A igualdade de gênero, raça e orientação sexual, além da integração de pessoas com deficiência e vivendo com HIV, vêm sen-

do promovidas de diferentes formas e por diferentes atores no Brasil nos últimos anos. Importantes iniciativas foram tomadas, principalmente pelo poder público, que assumiu de forma mais evidente o seu papel de promotor dessas políticas.

No plano legal, a Constituição Federal, no artigo 7º, proíbe a diferença de salário, de exercício de função e de critério de ad-

missão por motivo de sexo, idade, cor ou estado civil. Também a CLT, no artigo 461, prevê que, “sendo idêntica a função, a todo trabalho de igual valor, prestado ao mesmo empregador, na mesma localidade, corresponderá igual salário, sem distinção de sexo”. Há um conjunto de Leis e Decretos no País que tratam a discriminação por motivo de raça, cor, etnia, religião ou procedência nacional, além das pessoas com deficiência. Dentre as orientações legais, o Estatuto da Igualdade Racial aguarda para ser votado pelo Congresso Nacional. A abordagem da discriminação por orientação sexual na legislação ainda continua muito restrita.

O Brasil é signatário das Convenções da OIT relacionadas: Convenção sobre igualdade de remuneração, 1951 (nº 100), Convenção sobre proteção à maternidade (revisada), 1952 (nº 103) e Convenção sobre Discriminação (emprego e ocupação), 1958 (nº 111). A Convenção sobre trabalhadores com responsabilidades familiares, 1981 (nº 156), ainda não foi ratificada.

Em maio de 2006, o Ministro do Trabalho e Emprego lançou a **Agenda Nacional de Trabalho Decente** no Brasil, elaborada pelo Governo brasileiro, em consulta com organizações de trabalhadores e de empregadores.

Na Agenda, a promoção da igualdade de oportunidades e de tratamento é entendida como um objetivo transversal e uma das linhas de ação da Prioridade 1 (Geração de mais e melhores empregos com igualdade de oportunidades e de tratamento) e Prioridade 3 (Fortalecer os atores tripartites e o diálogo social como um instrumento de governabilidade democrática).

A Agenda propõe o desenvolvimento de ações de promoção da igualdade de gênero e raça no mercado de trabalho, centradas especialmente nos seguintes aspectos:

- eliminação das barreiras de entrada das mulheres, especialmente das mais pobres, no mercado de trabalho;
- diminuição das taxas de desemprego e aumento das taxas de ocupação;
- diminuição das desigualdades de rendimentos entre homens e mulheres, brancos(as) e negros(as);
- diminuição da informalidade e aumento da proteção social;
- implementação de programas e ações de combate à discriminação no trabalho, com atenção especial para mulheres, população negra, jovens, idosos, pessoas vivendo com HIV e pessoas com deficiência e
- efetiva aplicação das Convenções 100, 103 e 111 da OIT e promoção da ratificação da Convenção 156.

O Brasil vem desenvolvendo um conjunto de iniciativas de promoção da igualdade que abrange a criação de instâncias específicas, o desenvolvimento de políticas de ação afirmativa em nível nacional e local, nos estados e municípios, assim como a inserção da transversalidade em programas e políticas já existentes.

No âmbito institucional, destacam-se a criação das Secretarias Especiais, com *status* de Ministério, ligadas diretamente à Presidência da República, e alguns de seus principais programas e ações:

Secretaria Especial de Políticas de Promoção da Igualdade Racial – SEPPIR:

desenhou a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial. Dentre os principais programas da Secretaria, destacam-se: o Programa Brasil Quilombola, o Fórum Intergovernamental de Promoção da Igualdade Racial (para a implementação de estratégias para a in-

corporação da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial nas ações governamentais de Estados e Municípios), o Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE) e realização da Conferência das Américas (CRA) – Avanços e Desafios para Implementação da Declaração da III Conferência Mundial contra o Racismo, a Discriminação Racial, a Xenofobia e Intolerâncias Correlatas e da 1ª Conferência Nacional de Políticas de Promoção da Igualdade Racial.

Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres – SPM:

organizou e conduziu a 1ª Conferência Nacional de Políticas para as Mulheres e coordenou a elaboração do Plano Nacional de Políticas para as Mulheres. A 2ª Conferência irá realizar-se em agosto de 2007. Destaca-se também a implementação dos seguintes programas: o Programa Pró-Equidade de Gênero (que visa estimular as empresas brasileiras a adotar práticas de gestão de promoção da igualdade de oportunidades), Programa de Enfrentamento à Feminização das DST e AIDS, o Programa Mulher e Ciência e o Programa Gênero e Diversidade nas Escolas.

Secretaria Especial dos Direitos Humanos – SEDH:

voltada à promoção dos direitos da cidadania, da criança, do adolescente, do idoso e das minorias e à defesa dos direitos das pessoas com deficiência e promoção de sua integração à vida comunitária, em conformidade com as diretrizes do Programa Nacional de Direitos Humanos – PNDH. Lançou, em maio de 2004, o Programa Brasil sem Homofobia, que prevê uma série de ações nas áreas de saúde, segurança pública, trabalho, educação e cidadania.

Ainda no âmbito federal, destacam-se:

Ministério do Trabalho e Emprego – MTE:

dentre as várias ações, sublinha-se: a instalação da Comissão Tripartite de Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça no Trabalho em agosto de 2004, a criação do Fórum de Combate à Discriminação no Trabalho, a incorporação das dimensões de gênero e raça de forma transversal nas ações do Programa Nacional de Qualificação – PNQ, com especial menção ao Programa Trabalho Doméstico Cidadão, primeiro programa no País dirigido às trabalhadoras domésticas, as ações desenvolvidas no âmbito do Programa GRPE e a instalação de uma Assessoria diretamente ligada ao Gabinete do Ministro para tratar das questões de gênero e raça. Ainda, dentre as diretrizes aprovadas para o aperfeiçoamento do Sistema Público de Emprego, encontra-se a disposição de incorporar transversalmente os temas de gênero, raça, orientação sexual, pessoas com deficiência e vivendo com HIV, além de outros grupos vulneráveis.

Ministério do Desenvolvimento Agrário – MDA:

Por meio do Programa de Promoção da Igualdade de Gênero, Raça e Etnia, busca estimular e promover a autonomia da trabalhadora rural, apoiando a construção de políticas públicas que favoreçam relações mais igualitárias entre homens e mulheres na reforma agrária e agricultura familiar. São ações voltadas para estimular, facilitar, ampliar e qualificar o acesso ao crédito; difusão de informações; atividades de capacitação; documentação civil das trabalhadoras rurais; titulação conjunta obrigatória da terra; alterações nos procedimentos dos agentes financeiros; criação de espaços de participação e controle social.

Ministério da Saúde - MS:

O Programa Nacional de DST/Aids tem como uma de suas diretrizes “promover a defesa dos direitos humanos e reduzir o estigma e a discriminação”. Em dezembro de 2006, o PN-DST/Aids lançou a campanha “Viver com HIV/Aids”, com o *slogan* nacional: “A vida é mais forte que a Aids”. Alguns estados optaram por trabalhar com o *slogan* “Desate o nó do preconceito e dê o laço da solidariedade”. O objetivo é mostrar à sociedade que uma pessoa vivendo com HIV, com um tratamento adequado, poderá ter uma elevada qualidade de vida e afastar o preconceito no seu dia-a-dia, inclusive no trabalho, nos estudos e na vida afetiva.

Para conter o avanço da feminização das infecções por HIV, o governo brasileiro e parceiros nacionais acabam de lançar o Plano Nacional de Enfrentamento da Feminização do HIV/Aids, que busca aumentar a conscientização sobre o problema e ajudar as mulheres a se tornarem menos vulneráveis ao HIV e a outras infecções sexualmente transmissíveis.

Dentre as iniciativas regionais e municipais:

Governo do Estado da Bahia:

criação da Secretaria de Promoção da Igualdade - SEPROMI, do Observatório da Igualdade Racial e de uma proposta de desenvolvimento de uma Agenda Estadual de Trabalho Decente que tem na promoção da igualdade e no combate à discriminação um dos seus 5 eixos estruturantes.

Foram assinados protocolos de intenções para implementação do Programa GRPE com a **Câmara Regional do Grande ABC** e com a **Prefeitura da Cidade de São Paulo** para apoiar a incorporação das dimensões de gênero e raça nas políticas públicas voltadas para a geração de emprego e combate à pobreza, tendo como estratégia central a capacitação de gestores públicos.

No âmbito legislativo, destacam-se duas importantes leis: a Lei nº 11.340, de 7 de agosto de 2006, que cria mecanismos para coibir a violência doméstica e familiar contra a mulher, conhecida como Lei Maria da Penha, e a Lei nº 11.324, de 19 de julho de 2006, estabelecendo a possibilidade de dedução no Imposto de Renda das Pessoas Físicas das despesas com o pagamento dos 12% relativos à contribuição patronal ao Instituto Nacional de Seguridade Social (INSS), nos casos de assinatura da carteira de trabalho das trabalhadoras domésticas, com o objetivo de promover a formalização do trabalho doméstico.

O **Ministério Público do Trabalho** vem desenvolvendo diversas ações através da Coordenadoria Nacional de Promoção da Igualdade de Oportunidades e Eliminação da Discriminação no Trabalho (Coordigualdade), que tem por finalidade articular as ações institucionais com vistas a acabar com atos discriminatórios que atentam contra a dignidade do trabalhador.

A **Procuradoria Federal dos Direitos do Cidadão** é o órgão responsável pela coordenação de ações públicas referentes aos direitos dos cidadãos do Ministério Público Federal, atuando para garantir o efetivo respeito pelos direitos humanos pelos Poderes Públicos e prestadores de serviço de importância pública. A PFDC vem promovendo o debate sobre a participação das mulheres nos cargos de direção no governo federal, dentre outras iniciativas.

Os Parceiros Sociais em Ação

As organizações brasileiras de empregadores e de trabalhadores vêm desenvolvendo ações em diversos níveis para eliminar a discriminação no local de trabalho e para fazer da igualdade um ponto central na negociação coletiva.

Na esfera dos empregadores, encontram-se várias ações das Confederações e institutos ligados a este setor, na promoção da diversidade e da responsabilidade social empresarial. Dentre as ações, destacam-se a criação de comitês de diversidade, apoio a projetos e programas de promoção da diversidade nas empresas e setores, incluindo pesquisas sobre a diversidade de gênero, racial e social e levantamentos da composição dos trabalhadores segundo atributos pessoais para embasar ações de diversidade.

As Centrais Sindicais de trabalhadores e sindicatos brasileiros vêm também

incrementando sua ação na promoção da igualdade, tanto no interior das entidades sindicais, onde a presença das mulheres é crescente, como através de programas e projetos e, especialmente, na negociação coletiva. As Centrais Sindicais no Brasil já possuem cotas para garantir a participação das mulheres em todos os níveis de direção e têm sido ativas na participação em mobilizações e campanhas para promover a reflexão, conscientização, sensibilização e mobilização sobre a violência contra a mulher, pelo direito dos grupos discriminados, em diversas ocasiões também em conjunto com governos, organizações de empregadores e entidades da sociedade. Ainda, as instâncias responsáveis por estes temas vêm trabalhando para que a promoção da igualdade de oportunidades e tratamento seja um eixo estratégico das negociações coletivas.

As negociações coletivas

Nas negociações coletivas, os temas de gênero, raça, deficiência e orientação sexual vêm ganhando espaço desde a década de 90.

Gênero: nas cláusulas negociadas relativas ao trabalho das mulheres, observa-se um resultado positivo ao longo dos anos. A maior parte das cláusulas negociadas referem-se à garantia e à ampliação dos direitos relacionados à maternidade: ampliação e melhoria dos serviços de creche, ampliação do prazo de estabilidade da mulher trabalhadora após o nascimento dos filhos, ampliação da licença paternidade. Também têm sido incluídas algumas novas cláusulas sobre assédio sexual e/ou moral, exames de prevenção de câncer ginecológico, igualdade de oportunidades, entre outras.

Raça: no tema racial, o conjunto das cláusulas acordadas mantém-se genérico, reforçando a proibição de práticas discriminatórias, com poucas cláusulas que de fato implementam direitos específicos. No entanto, já foram registradas novas cláusulas, como as que apóiam pesquisas para identificação de raça, etnia e cor dos empregados; implantação de campanhas de conscientização e orientação; esforços para não ocorrência de discriminação em concursos públicos, entre outras.

Um bom exemplo de negociação coletiva específica no tema refere-se ao acordo coletivo de trabalho efetuado entre o Sindicato dos Empregados no Comércio de São Paulo com a Camisaria Colombo. Nele, a empresa se compromete a reservar pelo menos 20% de seus postos de trabalho a pessoas negras. O acordo foi firmado em dezembro de 2003, com validade de 1 (um) ano de duração, mas, segundo infor-

mações do sindicato, a empresa continua a cumpri-lo.

Trabalhadores com deficiência: Ainda segundo dados do Sistema de Acompanhamento de Contratações Coletivas (SACCDIEESE), de 204 categorias profissionais analisadas, verificou-se que 35% delas, 72 no total, dispõem sobre garantias às pessoas com deficiência. A maior parte dos documentos – 57 – tem como destinatários os dependentes dos trabalhadores. Garantias aos próprios trabalhadores com deficiência foram localizadas em 35 documentos, o que equivale a 17% do painel. Dos instrumentos coletivos que abordam as garantias dos trabalhadores com deficiência, a maioria trata da contratação, muitas vezes reproduzindo o que está na lei. Poucos contratos tratam das condições de trabalho, reembolso de despesas

e abono de faltas. Somente um contrato trata da preparação e qualificação de trabalhadores com deficiência.

Orientação sexual: o tema raramente aparece nos acordos ou convenções coletivas negociadas. Nos últimos anos, algumas empresas têm desenvolvido ações de preparação de direitos, estendendo benefícios ao funcionário e seu cônjuge, independentemente do sexo. Um exemplo é o acordo coletivo dos bancários com a Caixa Econômica Federal. Entre os benefícios conquistados estão: plano de saúde para companheira/o e filhos dela/e, licença saúde para acompanhar cônjuge, transferência para outra cidade em função do cônjuge, licença em caso de nascimento ou adoção de filho pela companheira(o), licença em caso de morte de sogro(a), entre outros.

As ações da OIT

O Escritório da OIT no Brasil desenvolve um conjunto de atividades voltadas para a promoção da igualdade de oportunidades no mercado de trabalho. A OIT presta assistência técnica na elaboração de políticas públicas e na implementação das Convenções da OIT sobre o tema, ratificadas pelo Brasil. Além disso, presta assessoria às organizações de trabalhadores e de empregadores, para a promoção da igualdade de oportunidades e o combate à discriminação em todas as suas formas. As ações da OIT contam com publicações, manuais e capacitações voltadas à promoção da igualdade de oportunidades e tratamento no trabalho.

Em uma iniciativa pioneira dentro da Organização, o tema da igualdade vem sendo trabalhado no País, desde 2002, a partir do entrecruzamento das dimensões de gênero e raça, uma vez que somente esta combinação permite identificar as formas e a intensidade em que ocorre a discriminação no Brasil em relação às mulhe-

res e, especialmente, às mulheres negras.

Por meio de programas regionais, como o Projeto de Políticas de Emprego no Mercosul e Chile, financiado pela cooperação espanhola, a OIT vem garantindo uma parceria mundial para o desenvolvimento equilibrado, integrado e justo. A OIT também presta assessoria técnica a todas as Comissões Tripartites para a Igualdade de Oportunidades e Tratamento de Gênero e Raça do Cone Sul.

A transversalização das questões de gênero e raça nos projetos da OIT/Brasil é feita sistematicamente. O Programa Internacional de Erradicação do Trabalho Infantil tem indicadores específicos de gênero e ações diretas para o fortalecimento do empoderamento de meninas. O Projeto de Combate ao Tráfico de Pessoas da OIT/Brasil incorpora as dimensões de gênero e raça de forma transversal em suas ações de ampliação da base de conhecimento, capacitação e sensibilização. O convênio MTE/OIT para

a qualificação social e profissional tem trabalhado o tema gênero e raça em todos os seus subprojetos, especialmente na capacitação de gestores públicos e transversalização do tema no sistema público de emprego, assim como nas ações direcionadas para as trabalhadoras domésticas.

Sobre a discriminação relacionada ao HIV/Aids, a OIT/Brasil tem contribuído com os esforços nacionais para a prevenção, assistência e combate à discriminação de trabalhadores e trabalhadoras com base em situação real ou presumida de HIV, em particular para a aplicação do “Repertório de Recomendações Práticas da OIT sobre o HIV/Aids e o Mundo do Trabalho”.

Elaborado em consulta com representantes de governos, organizações de empregadores e de trabalhadores, o Repertório oferece orientações práticas para a formulação e implementação de políticas sobre o HIV/Aids no local de trabalho.

Com relação à promoção do emprego para pessoas com deficiência, em 2003, a OIT/Brasil traduziu para o português e tem disseminado a publicação “Gestão de Questões relativas à Deficiência no Local de Trabalho”, que delinea as responsabilidades para a melhoria das perspectivas de emprego de pessoas com deficiência, especialmente nas áreas de seleção, retorno ao trabalho, manutenção do emprego e oportunidades de carreira.

Principais projetos e programas desenvolvidos com relação ao tema da discriminação no mundo do trabalho:

- Projeto Políticas de Emprego e Igualdade de Oportunidades de Gênero e Raça/Etnia nos Países do Mercosul e Chile – em andamento;
- Projeto Combate ao Tráfico de Pessoas para fins de exploração sexual comercial e trabalho forçado no Brasil – em andamento;
- Programa da OIT sobre o HIV/Aids e o Mundo do Trabalho (ILO/Aids) – em andamento;
- Projeto Desenvolvimento de Ações na Qualificação Social e Profissional para a Promoção da Inclusão Social dos Trabalhadores – realizado no período 2003/2007;
- Programa de Fortalecimento Institucional para a Igualdade de Gênero e Raça, Erradicação da Pobreza e Geração de Emprego (GRPE) – realizado no período 2003/2006;
- Projeto Desenvolvimento de uma Política Nacional para Eliminação da Discriminação no Emprego e na Ocupação e Promoção da Igualdade Racial no Brasil – realizado no período de 2003/2006;
- Projeto Negociação Coletiva e Equidade de Gênero – realizado no período 2000/2003;
- Projeto Eliminando as Piores Formas de Trabalho Infantil no Brasil – em andamento;
- Projeto de Ações Integradas Referenciais para o Enfrentamento do Tráfico de Meninas e Meninos para Fins de Exploração Sexual Comercial – em andamento e
- Projeto Fortalecimento da Prevenção do Tráfico de Crianças, Adolescentes e Mulheres para Exploração Sexual – realizado no período 2004/2006.

Para maiores informações sobre as ações da OIT, consulte os sites www.oitbrasil.org.br e www.ilo.org



Ministério do Trabalho e Emprego