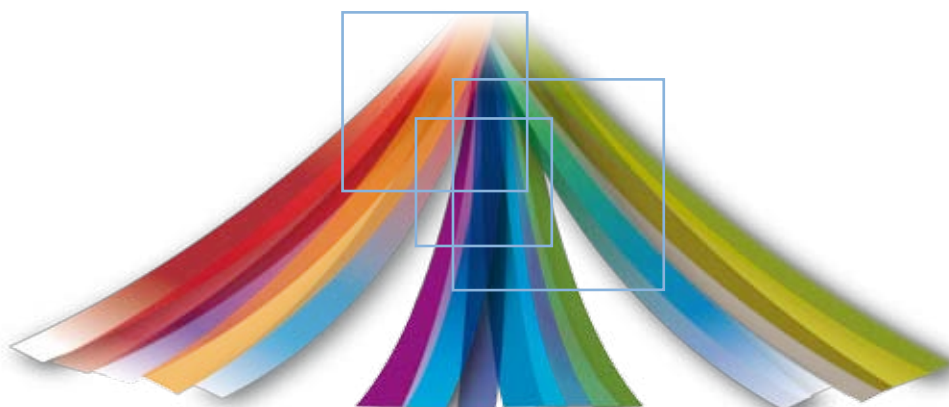


RESEÑAS SOBRE CUESTIONES POLÍTICAS RELATIVAS AL PACTO MUNDIAL PARA EL EMPLEO



Organización
Internacional
del Trabajo



CRISIS ECONÓMICA GLOBAL, GÉNERO Y TRABAJO: CUESTIONES Y OPCIONES CLAVE EN MATERIA DE POLÍTICAS

1. Resumen ejecutivo

Las mujeres forman el 40 % de la población activa del mundo. La crisis les ha afectado tanto a ellas como a los hombres, habiéndose producido despidos masivos en muchos países, industrializados o en desarrollo. Ahora bien, en el contexto de la crisis global económica y del empleo aún en curso, existe el temor de que se pongan en peligro los avances logrados en el fomento de la igualdad de género en el mundo del trabajo. Un ejemplo de ello es el creciente número de trabajadores pobres en las economías informales y rurales, en las que las mujeres están normalmente sobrerrepresentadas. Hay asimismo un predominio de las mujeres en las formas precarias de empleo, caracterizadas por la falta de acceso a los derechos y por las bajas remuneraciones. Al ser las mujeres la clave para la supervivencia de los hogares y para el bienestar de los niños en las familias pobres en momentos de crisis, se ven obligadas a ampliar sus horarios de trabajo para sacar adelante tanto el trabajo productivo como el reproductivo no remunerado. Existe, por tanto, un argumento de peso para adoptar medidas anticíclicas que no sólo promuevan y salvaguarden la igualdad de

acceso de las mujeres al empleo y a las oportunidades de ingresos, sino que también reduzcan la carga del trabajo no remunerado que pesa sobre ellas y que limita sus posibilidades de aceptar un trabajo remunerado.

En esta Reseña se expone la conveniencia de la adopción, por parte de los países, de una serie de medidas específicas adaptadas a una perspectiva de género: la consideración de la igualdad de acceso de las mujeres a un empleo decente y productivo como un elemento integrante y una prioridad fundamental en la formulación de políticas macroeconómicas; la adopción de políticas fiscales a favor de los trabajadores pobres, en particular las mujeres; el robustecimiento de los recursos humanos mediante las inversiones en educación, en mejora de las calificaciones y en el aprendizaje permanente para niñas y mujeres; la realización de inversiones públicas para la creación de empleo dirigidas a garantizar la igualdad de acceso y de prestaciones para las mujeres, y el refuerzo y expansión de las medidas de protección social dirigidas específicamente a ellas.

2. Descripción de los problemas en materia de políticas

Lo que comenzó como crisis financiera en los países ricos se ha convertido en una crisis global, en toda regla, económica y del empleo, que ha llegado a los países en desarrollo pobres. Los sectores inicialmente golpeados por la crisis -finanzas, construcción, transporte y fabricación – eran de predominio típico de los trabajadores varones. Sin embargo, a medida que se ha desarrollado la crisis se han ido exten-

diendo los despidos tanto de hombres como de mujeres. Además las investigaciones realizadas indican que estas últimas tardar más en volver al mercado de trabajo. La OIT estima que, tras la crisis económica global, el desempleo total de hombres y mujeres aumentó en 2009 en 14,6 millones y 19,2 millones de personas, respectivamente, con respecto a 2007, lo que supone una tasa de incremento

La serie de reseñas sobre cuestiones políticas relativas al Pacto Mundial para el Empleo pretende informar a los lectores de la relevancia de los ámbitos de trabajo técnicos de la OIT en la gestión de las crisis económicas, además de prestar apoyo a las recuperaciones económicas sostenibles. Cada reseña constituye una invitación al lector a ponerse en contacto con la OIT para solicitar información y asistencia adicionales.

Se pueden consultar y descargar más reseñas en: <http://www.ilo.org/jobspact>.



equivalente en los dos grupos. A escala mundial, la tasa de desempleo de las mujeres (7,0%) siguió siendo en 2009 superior a la de los hombres (6,3%)¹. Algunos países en desarrollo han comunicado despidos masivos de mujeres trabajadoras, en particular en los sectores de la fabricación intensiva en mano de obra orientada a la exportación, como el de confección. La mayoría de ellas se han incorporado a la cola de desempleados, pero sin cobertura de protección social, por lo que han ido a engrosar las filas de trabajadores pobres de la economía informal. La crisis está significando además para las mujeres un aumento de las horas de trabajo productivo, para compensar la pérdida de los ingresos en el hogar.

Lo más irónico y perturbador de la actual crisis económica y del empleo es que, mientras que se originó en las economías ricas y fue causada por los actores financieros ricos, son las personas pobres y más vulnerables, sobre todo las mujeres, de los países en desarrollo quienes soportan la mayor carga. A escala mundial, el nivel de empleo vulnerable² aumenta actualmente tras su lento descenso de los últimos 20 años. En particular, en las regiones en desarrollo, la proporción

de empleo vulnerable en el empleo total sigue siendo mayor entre las mujeres que entre los hombres (entre el 7% y el 28% más).³ En las economías en desarrollo, son los trabajadores pobres de los sectores informales y rurales los que tienen un empleo vulnerable. Su trabajo se caracteriza en gran parte por la baja productividad, la aridez (tanto en lo que se refiere a las horas como a las condiciones de trabajo), la falta de seguridad, de protección social y de respeto de los derechos laborales, o, en términos de la OIT, los déficit de trabajo decente.⁴ De hecho, la OIT estima que la cifra de trabajadores pobres (que ganan menos de 1,25 dólares al día) ha aumentado probablemente en 111 millones de personas, alcanzando el 24,8% el empleo total en 2009.⁵

¹ OIT: Tendencias mundiales del empleo (Ginebra, enero de 2010).

² El empleo vulnerable es una categoría que incluye el empleo por cuenta propia y el trabajo familiar no remunerado.

³ OIT: Tendencias mundiales del empleo (Ginebra, enero de 2010).

⁴ OIT: El trabajo decente (Ginebra, 1999).

⁵ OIT: Informe sobre el trabajo en el mundo: Desigualdades de renta en la era de la finanza global (Ginebra, 2008).

3. Opciones políticas para dar respuesta a los problemas

Integración de las perspectivas de género y de empleo en las políticas macroeconómicas

Las políticas macroeconómicas de los 20 últimos años se han centrado en el control de la inflación, paralelamente a las políticas estructurales aplicadas para reducir la función del Estado, promover el desarrollo del sector privado, desregular los mercados nacionales y liberalizar el comercio internacional y los flujos de capitales. En virtud de la creciente integración internacional de las economías, el «margen de políticas» a disposición de los gobiernos se ha visto determinado cada vez más por factores externos. Ha aumentado además la desigualdad de ingresos entre los países y dentro de ellos, al mismo tiempo que se ha reducido la proporción los salarios en el PIB en los países⁶. La necesidad de atraer y retener el capital internacionalmente móvil ha forzado a los países a mantener tipos de interés altos, tasas de inflación bajas, mercados de trabajo flexibles e incentivos fiscales para atraer la inversión exterior directa. Estas recetas neoliberales, sin embargo, se cuestionan cada vez más, debido a sus efectos de estrechamiento del «margen de políticas» y de restricción de la adopción de medidas anticíclicas adecuadas, especialmente en los países en desarrollo pobres.⁷

Por otra parte, en estos dos últimos decenios de liberalización de los mercados bajo la égida de la globalización, las políticas macroeconómicas se han mostrado sustancialmente insensibles a las perspectivas de género. Sin embargo, esas políticas macroeconómicas pueden prever incentivos económicos que produzcan efectos de género sobre la distribución de los recursos (ya se trate de los recursos naturales, del capital o del suelo), induzcan cambios sectoriales, y por tanto, modifiquen las pautas y la distribución de la población activa (compuesta por mujeres y hombres), así como las horas destinadas por las mujeres (y chicas) y los hombres (y chicos) al trabajo productivo y a los cuidados no remunerados.

Muchos países en desarrollo se han visto afectados negativamente por la contracción reciente del comercio, de la inver-

⁶ OIT: Informe sobre el trabajo en el mundo: Desigualdades de renta en la era de la finanza global (Ginebra, 2008).

⁷ Naciones Unidas: Encuesta mundial sobre el papel de las mujeres en el desarrollo: Control de las mujeres sobre los recursos económicos y el acceso a los recursos financieros, incluido el microcrédito, (New York, 2009).



sión exterior directa y de las remesas. Dado que en ellos hay una elevada concentración de mujeres en los sectores de exportación intensivos en mano de obra, la creación de un entorno macroeconómico propicio, tanto en términos de estabilidad macroeconómica como de política monetaria, para mantener la competitividad de las exportaciones sería beneficioso para el mantenimiento y estímulo del empleo, en particular entre las mujeres.⁸ En términos más generales, lo que se necesita es un enfoque centrado en la política industrial y en el crecimiento impulsado por la demanda, es decir, no un enfoque centrado estrictamente en el desarrollo del sector exportador –origen del desequilibrio mundial–, sino también en el mercado y la demanda interiores.

Las políticas macroeconómicas pueden fijarse como objetivo prioritario los niveles de empleo, en particular entre las mujeres, en lugar de la inflación. Además, unas políticas fiscales expansionistas son más propicias para el crecimiento del empleo que otras más estrictas, en particular para las mujeres⁹. La creación de un margen fiscal para la inversión pública en el desarrollo de sectores sociales como el de la salud o el de la educación puede generar también más empleo para las mujeres, dada la mayor concentración de éstas en ellos.

También los recortes fiscales, por ejemplo del impuesto sobre el valor añadido, y el mantenimiento o ampliación de las subvenciones públicas para sostener el precio de los alimentos y de los factores de producción básicos (como fertilizantes y combustibles) son útiles para mejorar el poder adquisitivo de los pobres, en particular de las mujeres, en épocas de recesión económica. Las mujeres producen el 60-80 % de los cultivos de primera necesidad en los países en desarrollo. También trabajan más horas que los hombres, si se combinan los tiempos de trabajo productivo y de trabajo no remunerado (como el consistente en acopiar agua y combustible y el dedicado a cuidar a la familia)¹⁰. Para no agravar la carga de trabajo que recae sobre las mujeres pobres, son sumamente útiles medidas de apoyo fiscal como las indicadas, sobre todo después de una cuádruple crisis de alimentos, de combustibles, económica y del empleo.

Muchos países en desarrollo han aprobado además presupuestos basados en una perspectiva de género¹¹ que prevén la adopción consecuente de programas de estímulo o la revisión de los existentes. Tales presupuestos pueden mejorar las probabilidades de las mujeres de beneficiarse equitativamente de las medidas anticíclicas, tanto en lo que respecta a la inversión pública como a la creación de empleo y su retención, y a la expansión de la protección social, en particular para los pobres y los más vulnerables.

⁸ J. Heintz. Globalization, economic policy and employment: Poverty and gender dimensions, (OIT, Ginebra, 2006).

⁹ Ibid.

¹⁰ En Tanzania y Benin, las mujeres trabajan 14-17 horas más que los hombres a la semana. Véase Fontana, Marzia y Paciello, Cristina. Gender dimensions of rural and agricultural employment: differentiated pathways of poverty – a global perspective, darft report for the FAO-FAD-ILO workshop (FAO, Roma, agosto de 2009).

¹¹ Véase, en el sitio web de UNIFEM, el apartado Gender Responsive Budgeting (<http://www.gender-budgets.org/>)

Recuadro 1 respuesta a la crisis con las trabajadoras de apoyo en el sector de la confección de Camboya

Debido a la recesión mundial y a la drástica disminución de las importaciones de los Estados Unidos, en 2009 se perdieron unos 38 000 puestos de trabajo en el sector de la confección (en el que un 90 % de la mano de obra está formado por mujeres jóvenes procedentes de las zonas rurales). La cuota de este sector en el empleo total era del 4 %, pero para las mujeres trabajadoras representaba la mayor fuente de empleo en la economía oficial.

Además de medidas anticrisis monetarias y fiscales, el Gobierno camboyano ha adoptado otras específicas para proteger el sector de la confección a través del mantenimiento de la mano de obra y la formación:

- suspensión del impuesto mensual del 1 % que se aplicaba sobre los gastos de las fábricas de confección;
- ampliación de la moratoria del impuesto de sociedades a las fábricas establecidas antes de 2006;
- reducción de los derechos de exportación sobre las prendas de vestir y de otros costes administrativos conexos, por valor de un 10 %;
- diversificación del mercado de exportaciones (por ejemplo, Japón)
- asignación de 6,5 millones de dólares para el mantenimiento de plantillas (cada cuatro meses);
- programa de formación para 41 000 trabajadores (el 60 % procedentes de este sector de la confección).

Fuente: Sothath, ONG y Sophal, Chan, More vulnerable: the impact of the economic downturn on women in Cambodia, febrero de 2010, Oxfam, Londres.



Inversión en las niñas y las mujeres para mejorar la empleabilidad¹²

La inversión en el desarrollo humano de la población femenina no sólo es una sana medida económica, sino que favorece también el desarrollo sostenible y la ruptura del ciclo intergeneracional de pobreza. La salud y la nutrición de los hijos de mujeres que tienen estudios suelen ser mejores que cuando éstas carecen de tales estudios. También las oportunidades educativas de las niñas mejoran. Las pruebas existentes indican que la garantía de la igualdad de oportunidades en el acceso a la educación y la formación es fundamental para mejorar las probabilidades de las niñas de desempeñar un trabajo productivo en fases posteriores de su ciclo vital.¹³

En el diseño de programas de estímulo y de medidas anticrisis, pueden fijarse como objetivos la educación de las niñas y la mejora de las cualificaciones de las jóvenes para responder a las necesidades actuales y futuras del mercado de trabajo. Las medidas anticíclicas, en particular, pueden tener como objetivo específico la reconversión profesional de las trabajadoras despedidas del sector formal, para que puedan adaptarse mejor a las nuevas tecnologías y puestos de trabajo en otros sectores, en un contexto de reajustes económicos y del mercado de trabajo (véase el recuadro 1).¹⁴

En muchas economías en desarrollo, las oportunidades de empleo de las mujeres suelen concentrarse en una gama de ocupaciones (a menudo consideradas «femeninas») y de sectores más pequeña que entre los hombres. Además subsiste en los mercados de trabajo una discriminación por razón de género. De ahí la justificación de un apoyo específico a las mujeres trabajadoras afectadas por la actual crisis del empleo.

Apoyo al acceso de las mujeres al crédito y al desarrollo del espíritu empresarial

Como se ha mencionado, el nivel de empleo vulnerable está aumentando después de la crisis. En los países en desarrollo más pobres, en los que escasean los puestos de trabajo en el sector formal, el trabajo por cuenta propia puede ser la única alternativa para muchas de las personas que se han visto expulsadas de ese sector. En lugar de pasar a las filas de los trabajadores familiares no remunerados, es preferible para las mujeres trabajadoras despedidas iniciar un pequeño negocio que les permita conseguir ingresos para sí mismas y para su hogar. Aunque la crisis ha limitado también la posible obtención de microcréditos de los mercados financieros,

debido a la reducción general de la liquidez, pueden incluirse en los programas de estímulo medidas especiales para favorecer la concesión de crédito a las pequeñas empresas y microempresas y la formación en temas empresariales para los despedidos o desempleados, especialmente las mujeres.¹⁵

Promoción de las inversiones públicas intensivas en empleo: un enfoque sensible a la perspectiva de género¹⁶

Las inversiones públicas en infraestructuras, que a menudo se consideran un sector «masculino», también pueden crear empleo para las mujeres. En la India, el Gobierno ha aprobado la Ley nacional de garantía del empleo rural (NREGA, por su sigla en inglés). En ella se reconoce a la población rural un «derecho a trabajar», o al «empleo como último recurso», equivalente a 100 días de trabajo por año, principalmente en obras de infraestructuras rurales, incluidas las de «ecologización» de las comunidades (véase el recuadro 2). En la República de Corea, después de la crisis financiera asiática, las mujeres representaron el 50% de los beneficiarios que se acogieron a las medidas adoptadas por la Administración para flexibilizar los requisitos referidos tanto a los tipos de trabajo ofrecidos (ya que se incluyeron los servicios sociales y los de «ecologización») como al los destinatarios (ya que se eliminó la exigencia de que se tratase de «cabezas de familia»).¹⁷

¹² La OIT también ha desarrollado un programa de Formación para la capacitación económica rural, que presta ayuda a un número cada vez mayor de mujeres.

¹³ Naciones Unidas: Informe sobre los objetivos de desarrollo del milenio, Nueva York, 2009.

¹⁴ La OIT presta apoyo al país mediante una evaluación rápida del impacto, el asesoramiento técnico sobre una estrategia global de trabajo y el Programa Better Work.

¹⁵ Véase, en el sitio web de la OIT, el programa de Desarrollo de la iniciativa empresarial de la mujer, en Intensificación del empleo mediante el desarrollo de pequeñas empresas (EMP/SEED) (http://www.ilo.org/employment/Area-software/lang-en/facet-LOC.EMP_-EMPGEN_-ORG_-ED_EMP-EMP_ENT-IFP_SEED_-2769/WCMS_DOC_EMP_ARE_GEN_ENZindex.htm).

¹⁶ El programa de Inversión intensiva en empleo (PIIE) de la OIT asesora además a los países sobre las metodologías intensivas en empleo de distintas obras públicas (véase: http://www.ilo.org/empmpolicy/unidades/lang-en/WCMS_DoC_POL_DPTJNV_En/index.htm).

¹⁷ Naciones Unidas: Encuesta mundial sobre el papel de las mujeres en el desarrollo: El control por las mujeres de los recursos económicos y el acceso a los recursos financieros, incluido el microcrédito, Nueva York, 2009, op.cit.



Recuadro 2 Programa nacional de garantía de empleo rural de la India

Las características principales del programa de promoción del empleo de la mujer y de fomento de las oportunidades de obtención de ingresos son las siguientes:

- un tercio de los empleos deben asignarse a mujeres;
- igualdad de salarios para trabajos de valor igual;
- exigencia de la prestación de servicios de guardería cuando hay más de cinco mujeres en un programa.

La media nacional de participación de las mujeres ascendió al 49%. En 2008, las mujeres constituyeron al menos el 30% del total de participantes en 20 Estados. El programa ha reducido la migración a los suburbios de las grandes ciudades inducida por la pobreza y ha mejorado los ingresos y la nutrición en los hogares de los trabajadores. Además, al pagarse los salarios a través de oficinas de correos o de entidades bancarias, ha supuesto el uso, por primera vez, de las instituciones financieras formales entre algunos sectores de la comunidad.

Fuente: Nueva York de las Naciones Unidas: Encuesta mundial sobre el papel de las mujeres en el desarrollo: El control por las mujeres de los recursos económicos y el acceso a los recursos financieros, incluido el microcrédito, pp. 74-75.

Promoción de la igualdad del acceso de las mujeres a la protección social

La actual crisis económica mundial ha forzado a los gobiernos a ampliar la cobertura de diversas medidas de protección social. Dada la precariedad de la situación laboral predominante entre las mujeres y, por tanto, las mayores probabilidades de que éstas sigan sin trabajo después de la crisis, deben adoptarse medidas específicas para que las que hayan trabajado con contratos precarios puedan acceder a las prestaciones de desempleo, en caso de que las haya. En los países en desarrollo, donde no suele haber seguro de desempleo y la gran mayoría de las personas trabajan en la economía informal, pueden establecerse o ampliarse diversos mecanismos de apoyo a los ingresos, como las transferencias condicionales en metálico o los regímenes públicos de pensiones sociales, dirigidos especialmente a las mujeres. En particular, la atención debe centrarse en las solteras o viudas que sean cabezas de familia, ya que son más vulnerables que las que pertenecen a hogares con dos trabajadores o en los que el cabeza de familia es un hombre.

Las mujeres representan la mitad o más de los trabajadores migrantes procedentes de Asia y América Latina.¹⁸ Los países receptores, en particular de la UE y los Estados Unidos, deben mantener los niveles de trabajadores masculinos y femeninos de forma equitativa, en lugar de restringirlos en lo que respecta a las mujeres. Si disponen de un régimen de seguro de desempleo para los inmigrantes, deben establecer su igualdad con el de los nacionales como medida transitoria.

¹⁸ Sitio web de UNIFEM (<http://www.unifem.org/>).



4. Conclusiones y recomendaciones

Dada la situación de desventaja de las mujeres en el mundo del trabajo y sus niveles de pobreza más elevados que entre los hombres, incluso antes de la crisis económica mundial, es esencial que se beneficien de las medidas de respuesta a la crisis al menos en condiciones de igualdad. El reconocimiento de esa igualdad, tanto con carácter general como de forma específica en los casos en que más negativamente están afectadas, constituye un elemento estratégico clave para una mejora más rápida y más sostenible del empleo y para una recuperación económica impulsada por la demanda. El

esfuerzo por reducir las diferencias salariales y de ingresos existentes entre mujeres y hombres contribuiría a esta estrategia. Por último, debe procurarse la coherencia de las políticas macroeconómicas, de trabajo y de empleo a escala nacional, regional e internacional, para promover un crecimiento más equilibrado, equitativo y sostenible que permita el trabajo decente, una justa distribución de los ingresos y la plena aplicación de las normas internacionales del trabajo a fin de evitar la competencia a la baja en materia salarial.

5. Lecturas y recursos adicionales

- ILO: *Women in labour markets; measuring progress and identifying challenges*, Geneva. 2010 (http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_123835/index.htm).
- ILO: *Guidelines on gender in employment policies*, Geneva. 2009. (http://www.ilo.org/employment/Whatwedo/Instructionmaterials/lang--en/docName--WCMS_103611/index.htm).
- ILO: *Resolution and Conclusions concerning Gender Equality at the Heart of Decent Work*, International Labour Conference, 98th Session, Geneva, 2009. (http://www.ilo.org/gender/Events/lang--en/docName--WCMS_112288/index.htm).
- Heintz, J.: *Globalization, economic policy and employment: poverty and gender implications*, Employment Strategy Paper, Employment Policy Unit (ILO, Geneva, 2006) (http://www.ilo.org/empelm/what/pubs/lang--en/docName--WCMS_114024/index.htm).