



Trabajo y bienestar: revisión de los vínculos desde una perspectiva de género

Sarah Cook y Shahra Razavi



UNRISD





UNRISD

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL
DESARROLLO SOCIAL

Serie Avances de Investigación nº 80

Madrid, mayo de 2012

Estos materiales están pensados para que tengan la mayor difusión posible y que, de esa forma, contribuyan al conocimiento y al intercambio de ideas. Se autoriza, por tanto, su reproducción, siempre que se cite la fuente y se realice sin ánimo de lucro.

Los trabajos son responsabilidad de los autores y su contenido no representa necesariamente la opinión de la Fundación Carolina o de su Consejo Editorial.

Están disponibles en la siguiente dirección:
<http://www.fundacioncarolina.es>



CeALCI- Fundación Carolina
C/ General Rodrigo, 6 – 4º.
Edificio Germania
28003 Madrid
www.fundacioncarolina.es
cealci@fundacioncarolina.es

© UNRISD, Palais des Nations
1211 Ginebra 10, Suiza
info@unrisd.org
www.unrisd.org

Foto de cubierta: BID

Publicación electrónica ISSN: 1885-9135



**Trabajo y bienestar:
revisión de los vínculos
desde una perspectiva de género**

Sarah Cook
Shahra Razavi

UNRISD

A los autores les gustaría reconocer los valiosos comentarios de borradores anteriores de Debbie Budlender, Kristine Goulding, James Heintz y Frances Lund.

Además, agradecemos a Megan Gerecke el haber reunido fuentes de datos y compilado muchas de las cifras y tablas.

Shahra Razavi y Kristine Goulding han coordinado en el UNRISD este proyecto para el que ha redactado el presente documento.

Introducción

La pobreza y la desigualdad siguen siendo retos mundiales, y en todos los sitios están condicionadas por el género. Los ODM reconocen el reto de la desigualdad de género estableciéndolo en un objetivo específico (3° Objetivo); el *Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2012* (Banco Mundial, 2011) reconoce que el crecimiento no basta para superar las persistentes desigualdades de género en varias dimensiones, incluyendo en lo tocante al empleo. Sin embargo, hipótesis clave respaldan la mayoría de los enfoques sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad (especialmente en relación con el mundo en desarrollo): en primer lugar está la idea de que el crecimiento liderado por el mercado es suficiente para crear empleo y elevar así las rentas de las familias y las personas, sacándolos de la pobreza; en segundo lugar, la idea de que las políticas de bienestar (ahora denominadas de forma generalizada protección social) pueden proteger a los que necesitan ayuda (a corto plazo) debido a contingencias que reducen su renta y consumo por debajo de un nivel básico; y, en tercer lugar, la idea de que la reducción de las desigualdades llegará a raíz del crecimiento y la reducción de la pobreza.

Como sostienen Heintz y Lund (2011) en un documento complementario, la principal carencia de estos argumentos sobre la traslación de los patrones de crecimiento hacia situaciones de bienestar se encuentra en sus hipótesis sobre la naturaleza de los mercados laborales y el empleo. Pueden cuestionarse varias premisas: en torno a la naturaleza del trabajo (remunerado o no remunerado) y la estructura y funcionamiento de los mercados laborales; la relación entre trabajo remunerado y no remunerado y, del mismo modo, entre las economías productivas y reproductivas; y los vínculos entre trabajo y bienestar, en particular si los derechos de bienestar están vinculados con el empleo o separados de éste.

Cuando estas relaciones se analizan a través de la lente del género, que es la perspectiva que adoptamos en este documento, aparece un conjunto particular de ideas sobre ellas¹. Los diferentes papeles de hombres y mujeres en el trabajo remunerado/no remunerado suponen un punto de entrada obvio para revisar argumentos sobre la relación entre trabajo y bienestar. Dada una división por género del trabajo y la diferenciación por género de medidas institucionales que estructuran de forma diferente el acceso de hombres y mujeres a distintas oportunidades y recursos (incluyendo el empleo) en cualquier contexto particular, sería previsible ver situaciones en el mercado laboral diferentes entre hombres y mujeres. En estas circunstancias, políticas sociales y/o del mercado laboral diferentes también generan situaciones diferentes para hombres y mujeres, con implicaciones para las situaciones de bienestar.

Asumir o fomentar el acceso de las mujeres al trabajo remunerado como base para mejoras y derechos de bienestar tiene implicaciones: para el funcionamiento de los propios mercados laborales ya que la oferta de mano de obra cambia con respecto a la demanda; para la relación entre economías reproductivas y productivas (cuando las primeras se basan en gran medida en trabajo femenino no remunerado); y para el acceso al bienestar, con el riesgo de que las exclusiones y jerarquías basadas en el empleo se repliquen y acentúen en la política social.

¹ El género es uno de los factores más determinantes en la estructuración de las desigualdades, además de ser fundamental para la bifurcación entre remunerado / no remunerado y entre economías productivas / reproductivas. Por supuesto que podrían aplicarse otras lentes que se superponen a las diferencias por género: por ejemplo, puede examinarse cómo afectan los cambios estructurales a la relación entre trabajo y bienestar analizando diferencias de acceso entre poblaciones rurales y urbanas durante procesos de desarrollo económico; otras lentes podrían ser la raza y la edad.

Alternativamente, desvincular el bienestar del trabajo, como tratan Heintz y Lund (2011), crea sus propios retos. En un nivel macroeconómico, una inquietud particular es cómo financiar programas de bienestar si no es mediante altos niveles de empleo; en un nivel microeconómico, si el trabajo no remunerado no se valora como un trabajo “verdadero” con una compensación adecuada y derechos sólidos, las personas que realizan este trabajo (en la actualidad, mayoritariamente mujeres) corren el riesgo de depender de componentes marginalizados y sin fondos suficientes del sistema de bienestar.

En este documento, complementamos el análisis aportado por Heintz y Lund (2011) analizando la relación entre empleo y política social específicamente desde una perspectiva de género. Primero disponemos la base conceptual, apoyándonos en varios análisis feministas y económicos heterodoxos, para sugerir formas alternativas de comprender las instituciones y los mercados laborales como estructuras marcadas por el género. De hecho, las evidencias empíricas que revisamos en el apartado 2, en términos de la persistencia de jerarquías de género en trabajo tanto remunerado (en términos de ingresos/salarios) como no remunerado (en términos de tiempo), a pesar de la importante “masculinización” de la vida laboral de las mujeres (a saber, su creciente participación en la fuerza laboral), no concuerdan fácilmente con las predicciones de modelos del mercado laboral estándar. Las estratificaciones por género también son evidentes en el sistema de bienestar, donde los derechos vinculados al empleo remunerado (seguro social) y la capacidad de pagar suponen pretensiones más sólidas de bienestar en comparación con los derechos conforme a las necesidades (asistencia social) desvinculados del empleo.

Dados los procesos y estructuras marcados por el género que limitan las oportunidades de empleo estructurado de las mujeres y debilitan su presencia en la fuerza laboral (como describimos en el apartado 2), y por su parte comprometen su acceso a protección y seguridad sociales, el documento pasa a explorar las relaciones e interacciones entre trabajo, empleo y políticas sociales. Concluimos el documento formulando algunas de las implicaciones políticas del análisis anterior para agendas políticas más igualitarias desde el punto de vista del género. También intentamos relacionar el análisis desde la perspectiva de género del bienestar y trabajo con los argumentos de Heintz y Lund (2011) sobre las dificultades de desvincular totalmente los derechos a la protección social del empleo. Desde un punto de vista de género, el reto crítico es reconsiderar los mercados laborales/el trabajo para llevar al trabajo no remunerado, y particularmente al sector reproductivo, dentro de los marcos de análisis de la economía y los mercados, a la vez que se tratan también las desigualdades inherentes a sistemas de bienestar que privilegian los derechos “contributivos” basados en el mercado y el trabajo sobre las pretensiones “conforme a las necesidades” de asistencia social.

1. Posturas contrarias sobre mercados laborales y trabajo

Los economistas neoclásicos tienden a enfocar los mercados laborales como entornos neutrales donde interactúan los compradores y vendedores (de mano de obra) (Elson, 1999). Según esta interpretación, la discriminación por sexo se reconoce si las diferencias en los rendimientos de la fuerza laboral masculina y femenina no pueden justificarse por diferencias en educación, años de experiencia, etc. Si queda alguna diferencia en los salarios que no se explique por estas variables de control, se llama discriminación.

El problema de este razonamiento es que las diferencia entre trabajadores femeninos y masculinos son muy a menudo el resultado de procesos estructurales y discriminatorios, como menos años de experiencia en el mercado laboral debido a interrupciones en el trabajo

remunerado relacionadas con el cuidado, pero también definiciones por género de habilidades “que están saturadas con prejuicios sexuales” (Phillips y Taylor, 1980: 79). La circunstancia de que los mercados laborales no valoren la aportación del trabajo reproductivo no remunerado (en la producción de mano de obra) al funcionamiento de cualquier economía refleja el hecho de que los mercados laborales son “portadores de género”, como las feministas llevan largo tiempo defendiendo (Whitehead, 1979; Elson, 1999). Los mercados laborales también son instituciones marcadas por el género ya que funcionan basándose en normas estructuradas y prácticas no estructuradas que valoran de forma diferente el trabajo masculino y el femenino, independientemente de los niveles de capital humano que representen. También es costoso participar en mercados laborales, ya que buscar trabajo y participar en empleos remunerados lleva tiempo y consume recursos (además del tiempo que se dedica al trabajo en sí). Estos costos de transacción significan que los mercados laborales no funcionan tan correctamente como se deduciría de las hipótesis de modelos económicos neoclásicos, como contratos sin costo alguno entre empleadores y empleados². Como es probable que estos costos entre hombres y mujeres sean diferentes (especialmente en relación con los costos de oportunidad de tiempo), también lo serán las situaciones del mercado laboral.

Sin embargo, hay muchas posturas contrarias en cuanto a mercados que no comienzan en la idea de los mercados como ámbitos de intercambio neutrales y anónimos, sino como instituciones que son inherentemente sociales y políticas y que abarcan formas particulares de poder social. El ejemplo clásico del crecimiento del mercado como construcción social durante el siglo XIX y principios del XX en Europa puede encontrarse en la obra de Karl Polanyi (1957). En vez de ver la aparición de mercados como acontecimientos naturales y espontáneos, Polanyi mostró la medida en que las relaciones de poder y las intervenciones de estados organizados centralmente desempeñaban un papel crítico en la aparición del sistema de mercados (a través del cercado de campos forzoso, administración burocrática de las nuevas leyes sobre pobreza e indigencia de 1834 (*New Poor Laws*) y un incremento general en el draconiano intervencionismo del Estado).

Polanyi y muchos otros que usaron enfoques heterodoxos (Chang, 2001) raramente consideran las dimensiones de género de los mercados. Sin embargo, hay un corpus de literatura feminista, al que hemos aludido antes, que conceptualiza los mercados laborales como instituciones “portadoras de género”³, operando en la intersección de las economías productivas y reproductivas (Benería, 1999; Elson, 1999; Pearson, 2000; Whitehead, 2009). Los análisis feministas del mercado sugieren enérgicamente que las desiguales relaciones de poder del género impregnan los mercados, igual que moldean las instituciones domésticas (familias, hogares). En particular, aportan dos argumentos clave: el primero, que las mujeres y los hombres no llegan al mercado con los mismos recursos (tanto materiales como sociales); es por ello que las mujeres normalmente no pueden aprovechar las nuevas oportunidades económicas, ya que carecen de activos, recursos (incluyendo tiempo) y contactos sociales. En segundo lugar, los hombres y mujeres tienen papeles y relaciones muy diferentes con la economía no remunerada del sector reproductivo, lo que afecta a sus vínculos con el mercado.

² Agradecemos a James Heintz el habernos señalarlos este aspecto. Comunicación personal, abril de 2011.

³ Fue Anne Whitehead (1979) la primera que distinguió entre instituciones con “atribución de género” y las que son “portadoras de género”. Por ejemplo, las relaciones conyugales tienen atribución de género, y en ellas el “esposo” y la “esposa” son identidades de género atribuidas; este no es el caso de las relaciones empleador-empleado, que a menudo son “portadoras de género”, y en ellas la masculinidad se relaciona muy a menudo con tener autoridad sobre otros y tipos de particulares trabajo se consideran “femeninos” o “masculinos”, valorándose de forma diferente. Igualmente, el estado y la sociedad civil son también portadores de género, un argumento que no consideraremos aquí.

Los mercados se siguen retratando en declaraciones clave de instituciones políticas líderes (por ejemplo, Banco Mundial, 2001, 2006) como esencialmente benignos y neutrales en cuanto al género, aunque en recientes publicaciones (Banco Mundial, 2011) se percibe un desvío de este enfoque. Se ha pasado por alto gran parte de la prolongada tradición del pensamiento feminista y otro pensamiento heterodoxo que considera los mercados laborales como instituciones sociales y marcadas por el género.

Trabajo: remunerado y no remunerado, estructurado y no estructurado

Una gran aportación de la obra de las estudiosas feministas es su análisis del sector reproductivo y sus vínculos con el mercado. Este sector, que incluye trabajo de cuidado y doméstico en el hogar o voluntario, (re)produce mano de obra con diversos grados de apoyo del estado y de empresas capitalistas (que pueden contribuir a través del salario social). Aunque el trabajo reproductivo es esencial para el crecimiento económico y el bienestar humano, los costes de su provisión se asumen de forma desigual. Son las mujeres quienes en general llevan a cabo una parte desproporcionada de trabajo no remunerado, mientras muchos de sus beneficios van a parar a la sociedad en general (cuando los hijos crecen, se incorporan a la fuerza laboral, pagan impuestos, etc.)⁴. En general, los costes se asumen de forma desigual entre grupos de renta o clase social, dadas las tasas de fertilidad generalmente más elevadas entre los hogares con rentas más bajas que también se topan con más dificultades para externalizar el cuidado o comprar sustitutos que ahorren tiempo. Normalmente, los que asumen la principal responsabilidad por el trabajo de cuidado no remunerado suelen necesitar algunos ajustes en sus actividades que generan ingresos-renta. Estas últimas tienen que interrumpirse (por ejemplo cuando los hijos son muy pequeños o un familiar está enfermo); o ajustarse de otras formas como reducir las horas de trabajo (por ejemplo trabajando a tiempo parcial), o asumiendo un trabajo con menor remuneración que ofrezca más flexibilidad en términos de tiempo o lugar de actividad (por ejemplo, trabajo a domicilio o desde casa). Es probable que estas “elecciones” tengan implicaciones adversas sobre los ingresos, las prestaciones relacionadas con el trabajo y la seguridad en la vejez.

Por ampliación, introducir el sector reproductivo en modelos de la economía pondría de manifiesto las hipótesis sobre la relación entre diferentes tipos de trabajo (remunerado o no remunerado) así como los derechos de bienestar relacionados. Para profundizar en estas implicaciones, tratamos primero los componentes clave del trabajo que se analizan con más detalle en apartados posteriores. Entre estos se incluyen tres componentes interrelacionados: empleo estructurado, empleo no estructurado y trabajo de cuidado no remunerado. Como se ha apuntado antes, el trabajo de cuidado no remunerado es un componente crítico pero frecuentemente omitido del trabajo concebido en general, dada su significación en términos de a qué dedica la gente su tiempo; su importancia para el bienestar humano, el desarrollo social y el dinamismo económico (a saber, cambio estructural); y su papel en la reproducción de identidades y desigualdades de género. A pesar de las bien conocidas dificultades de capturar el trabajo reproductivo mediante estudios sobre el uso del tiempo, el volumen de este trabajo que realizan tanto mujeres como hombres es significativo. Por ejemplo, una estimación reciente basada en seis países en desarrollo mostró que, si a este trabajo se le asignara un valor monetario, constituiría entre el 10 y el 39 por ciento del PIB⁵.

⁴ Nancy Folbre (1994) sugiere que el trabajo de cuidado tiene rasgos de un bien público, ya que muchos de sus beneficios se extienden más allá del receptor del cuidado individual y van a parar a la sociedad y la economía.

⁵ Estas cifras se han calculado para los seis países que participaron en el estudio del UNRISD sobre Economía y Política Social del Cuidado (India, Corea, Sudáfrica, Tanzania, Nicaragua, y Argentina/Buenos Aires), multiplicando el número estimado de horas dedicadas a cuidado no remunerado por un “salario general”, a saber,

El empleo, la principal medida del trabajo usada en gran parte de análisis económicos, se define como trabajo en actividades que producen bienes y servicios que se valoran e incluyen en un sistema de cuentas nacionales (SCN), a saber, las actividades económicas que se contabilizan oficialmente como parte del producto interior bruto (PIB) de una economía. Estos intercambios principalmente basados en el mercado pueden adoptar formas diferentes y no se limitan a situaciones en las que los individuos intercambian su mano de obra directamente por un salario o sueldo (como en la relación empleador-empleado clásica). Por ejemplo, las personas que trabajan por cuenta propia, independientemente de que cultiven sus propios terrenos, trabajen en una empresa familiar o como vendedores callejeros, suponen otras formas de transacciones de mercado para realizar el valor de su trabajo. Los conceptos de empleo y mercados laborales que se usan en este documento incluyen todas estas formas de intercambio, incluso aunque en la práctica no todos se capturen y contabilicen de forma coherente en los estudios de fuerza laboral y cálculos del PIB.

El acceso al empleo en sí no representa una salida garantizada de la pobreza por ingresos o hacia un mayor bienestar, como sugiere el término “trabajadores pobres”. Una gran proporción de personas empleadas en todo el mundo no ganan lo suficiente como para superar ellos mismos y sus dependientes el umbral de la pobreza (UNRISD, 2010). La calidad del empleo importa, no solo la cantidad de puestos de trabajo, lo que introduce otra distinción en el análisis del empleo: entre empleo estructurado y no estructurado. La diferencia entre empleo estructurado o no estructurado (o no estándar) representa una de las principales divisiones en la estructura global del empleo en la actualidad, traducándose por su parte en desigualdades de renta, especialmente en países en desarrollo pero, cada vez más, también en países industrializados con rentas altas (Heintz, 2008).

El término “empleo no estructurado” abarca una gama de muchos tipos de trabajo diferentes, algunos más parecidos a estrategias de supervivencia con rendimientos bajos a los que la gente recurre cuando las economías se estancan. Otros tipos de trabajo (trabajo a destajo, a jornal) se integran en, y contribuyen a, procesos de acumulación a escala nacional o global (como sucede con los trabajadores a domicilio, por ejemplo). Aunque a menudo se asume que el trabajo no estructurado está vinculado a tasas de crecimiento económico bajas, la relación entre los dos factores es más complicada. Aunque hay una relación inversa entre la desestructuración de la mano de obra y el crecimiento económico, el empleo no estructurado también ha crecido cuando las tasas de crecimiento han sido modestas o altas (como en el caso de la India). Esto último sugiere que las formas no estructuradas del trabajo remunerado no son solo “vestigios persistentes de atraso” o un subproducto del estancamiento económico. De hecho, en ciertos contextos el gran crecimiento de las redes de producción globales, que fue posible por la expansión de la inversión directa extranjera, ha generado procesos de producción no estructurados. Las empresas multinacionales han buscado “relaciones laborales de bajo coste y ‘flexibles’ en sus operaciones en el ámbito de la producción” (Heintz y Pollin, 2003: 4), donde las mujeres tienden a predominar.

Por lo tanto, es importante destacar tanto la heterogeneidad del trabajo no estructurado (trabajo a jornal no estructurado, empleo por cuenta propia, etc.) como las diferentes fuerzas que los sustentan. Si apartamos estas complejidades, el concepto de empleo no estructurado captura las relaciones laborales que no se rigen por normativas legales del mercado laboral y/o protecciones legales y sociales básicas (Véase el Recuadro 1).

usando el sueldo medio pagado a un trabajador, como un trabajador doméstico o empleado del hogar, que llevara a cabo la práctica totalidad de las tareas relacionadas con el cuidado (Budlender, 2008).

Recuadro 1: Una nota sobre la terminología

El empleo no estructurado solía definirse como empleo en el “**sector no estructurado**” (o sector no organizado), componiéndose el sector no estructurado de todas las **empresas** no estructuradas. Normalmente, las empresas no estructuradas se distinguen de las estructuradas en su categoría jurídica y de registro, tamaño o carencia de cuentas estructuradas. Hay que subrayar que esta es una definición basada en la **empresa**. Muchos estudios oficiales de fuerza laboral han tendido a usar esta definición (basada en la empresa). Sin embargo, reconociendo la naturaleza cambiante de los mercados laborales, en la 17ª Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo se recomendó una definición ampliada del empleo no estructurado que amplía el concepto más allá de las empresas no estructuradas y captura el empleo en **puestos de trabajo** no protegidos o no regulados (independientemente de la naturaleza de la empresa). En otras palabras, el empleo no estructurado es empleo sin ninguna forma de protección (a saber, seguridad laboral o seguridad social). Esta definición ampliada, que los investigadores usan cada vez más, incluye a: (1) trabajadores en empresas no estructuradas, y (2) trabajadores sin ninguna forma de protección en cualquier parte de la economía, incluyendo en el sector estructurado.

Los límites/ausencia de normativas legales en la economía no estructurada, en términos de cumplimiento de las leyes de salario mínimo, normas laborales sobre seguridad o derechos a prestaciones, no significa que no haya una regulación (como el término “desregulación” sugiere erróneamente), ya que no existe ningún mercado en un vacío normativo. De hecho, el orden económico en la economía no estructurada reside en lo que Barbara Harriss-White (2003, 2010) llama “regulación social”⁶. Las instituciones sociales de género, casta y otras formas de identidad funcionan como reguladores sociales críticos en esta parte creciente de la economía. La regulación social, más que una regulación del estado/legal, rige la entrada a la fuerza laboral; la adquisición de habilidades, contactos, información, tecnología, capital inicial y crédito; resolución de conflictos; ciertos tipos de seguro y representación colectivos; la organización del espacio y el territorio; la selección y ámbito de derechos de la mano de obra; derechos a ayuda en épocas de necesidad; e higiene en mercados y seguridad física (Harriss-White, 2003: 469). En otras palabras, la regulación social crea un orden regulador en los mercados a la vez que da forma a muchas prácticas de bienestar y seguridad. Pero puede ser un orden jerárquico y discriminatorio.

Aunque aquí se hace referencia al empleo no estructurado, también hay espacio para que la regulación social influya en los mercados laborales estructurados y otras instituciones. Por ejemplo, los sistemas de remuneración y ascenso, independientemente de su cantidad de codificación y normas en los que se basen, siempre dejan margen para la discrecionalidad; por ejemplo, normalmente parece que los sistemas de remuneración basados en el rendimiento aplican criterios diferentes de buen rendimiento en mujeres y hombres incluso en el mismo puesto de trabajo (Elson 1999, 612). Por tanto, incluso en mercados regulados de forma estructurada, las normas no solo pueden incorporar elementos discriminatorios, por ejemplo cuando se toma la movilidad geográfica como base para el “potencial profesional”, sino que las normas estructuradas también pueden funcionar junto con regulaciones sociales discrecionales que estratifiquen y segmenten a la mano de obra.

⁶ Guy Standing (1999) se refiere a lo que sucede en los mercados laborales en ausencia de normativa legal/del estado como “regulación del mercado”.

Basándose en los argumentos de que una regulación excesiva es de hecho una causa de desestructuración en el empleo, las décadas recientes han presenciado un empuje hacia la desregulación y una mayor flexibilidad del mercado laboral, reduciendo en teoría los obstáculos para el empleo estructurado. Sin embargo, en la práctica, lo que suele denominarse “desregulación” en las últimas dos o tres décadas ha significado una mayor libertad de las empresas frente a los trabajadores sindicados. Bajo la bandera del ajuste estructural, se han aplicado terapias de choque y otros cambios radicales en políticas económicas del lado de la oferta en las relaciones del mercado laboral, “implicando el menoscabo de regulaciones laborales protectoras y favorables al trabajo colectivo, descentralización de la determinación salarial, menoscabo de la seguridad del empleo y una tendencia a la regulación del mercado más que a una regulación legal del mercado laboral” (Standing, 1999: 584). Esto ha coincidido con cambios en la distribución funcional de la renta, es decir, la parte relativa de beneficios y salarios en el PIB, que se ha movido acusadamente en contra de los salarios (UNRISD, 2010). Aunque afecta a todos los trabajadores, es probable que las mujeres estén particularmente expuestas a las repercusiones negativas de estos procesos. A menudo, los cambios han supuesto salarios más bajos, provisión de niveles mínimos (en caso de existir) de decencia y seguridad en el trabajo, ausencia de acceso a seguridad social en muchos contextos y escaso apoyo público al trabajo no remunerado/reproductivo.

Las normas y prácticas sociales relacionadas con el parentesco y las instituciones familiares imponen limitaciones adicionales basadas en el género sobre la capacidad de las mujeres de convertir su fuerza laboral en un salario decente y de conservar el control sobre dicho salario. La aceptabilidad cultural del trabajo remunerado en ciertos contextos, especialmente cuando tiene lugar fuera del hogar, las motivaciones (o presiones) que llevan a las mujeres a coger un trabajo, el tipo de trabajo que hacen, los diversos efectos de las fases de su vida y la categoría de sus hogares han resultado ser todos factores importantes en la conformación de las experiencias de las mujeres con el trabajo remunerado. La responsabilidad de las mujeres de aportar trabajo de cuidado no remunerado, como hemos sugerido antes, limita a menudo el tipo de trabajo remunerado que pueden realizar, factores que muy a menudo se traducen en ingresos más bajos y derechos más débiles con respecto a la seguridad social. La investigación etnográfica sugiere que las mujeres casadas suelen hacer condiciones adicionales en sus vidas privadas a cambio de permiso para tener un trabajo remunerado (Kabeer, 2007 y referencias en el mismo). En ocasiones, esto implica entregar sus salarios a sus esposos para mantener intacto el papel de “cabeza de familia varón”. En otros momentos, puede indicar la redefinición de las responsabilidades de la maternidad para incluir la compra de productos básicos esenciales o educación para sus hijos. También puede indicar que los hombres reducen su aportación al presupuesto del hogar mientras las mujeres cubren este déficit con sus salarios. Muy a menudo, implica que las mujeres realizan largas horas de trabajo no remunerado para garantizar el cumplimiento de lo que se define como sus responsabilidades domésticas.

En resumen, una perspectiva de género sobre los mercados laborales y el trabajo en su concepción más general ponen de relieve varias consideraciones clave.

- En primer lugar, las mujeres y los hombres no llegan al mercado con los mismos recursos (por ejemplo, terrenos o activos, capital humano y financiero, redes sociales).
- En segundo lugar, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de verse limitadas por las obligaciones sociales (por ejemplo, la necesidad de cuidar de los dependientes) y las normas sociales (por ejemplo, restricciones sobre su movimiento físico) a la hora de acceder a oportunidades del mercado laboral; estas limitaciones se

acentúan más entre algunos grupos de mujeres (por ejemplo, mujeres en edad reproductiva, mujeres en hogares con rentas bajas).

- En tercer lugar, las normas, tanto estructuradas como no estructuradas, que dan forma a los mercados laborales incorporan a menudo normas sociales/de género discriminatorias (por ejemplo, asunciones de género de que el trabajo de las mujeres “no es cualificado”, o que la renta de las mujeres es para sus “gastos superfluos”).
- Y, finalmente, las mujeres tienen más probabilidades que los hombres de experimentar limitaciones sobre cómo disponen de su tiempo y sus ingresos.

Un análisis de género de los mercados como instituciones sociales demuestra así que las desigualdades de género están extendidas y afectan a la forma en que trabajan los mercados. También sugiere que el modo en que funcionan los mercados depende de la economía no remunerada para la (re)producción de mano de obra desde un punto de vista diario y entre generaciones. El siguiente apartado analiza la evidencia empírica del cambio y las continuidades en los mercados laborales mundiales, en términos de participación de las mujeres en la fuerza laboral y resultados de género. La evidencia apunta a resultados que no se explican fácilmente con los modelos estándar de mercados competitivos y discriminación, pero que tienen implicaciones significativas (como se trata en el apartado 3) para el bienestar.

2. Género y la naturaleza cambiante del trabajo

Durante las últimas décadas, las mujeres han entrado en el empleo remunerado en un número cada vez mayor con resultados diversos. ¿Cómo ha afectado esta presencia numérica a la estructura de género de los mercados laborales? ¿Qué repercusión ha tenido sobre las brechas salariales por género? ¿Y han asumido los hombres más trabajo no remunerado a medida que la vida laboral de las mujeres se ha convertido en más “masculina”? Primero resumimos las evidencias del cambio en el empleo, advirtiendo que las fuentes de datos sobre muchos de estos temas, especialmente salarios y trabajo no remunerado, suelen ser escasos, especialmente en muchos países en desarrollo. No obstante, se esboza un panorama resumido de diferentes regiones/grupos de países sobre la base de fuentes de datos y estudios de casos disponibles.

En los países industrializados más avanzados, la brecha entre la participación masculina y femenina en la fuerza laboral se ha estrechado significativamente durante los últimos treinta años. Sin embargo, aunque las tasas de participación de los hombres son altas en todos los sitios, las variaciones en la participación de las mujeres en la fuerza laboral son significativas entre regiones. Los países nórdicos y anglófonos muestran las tasas de participación de mujeres más altas, mientras que los países del sur de Europa tienen tasas relativamente bajas (véase la Figura 1).

Sin embargo, sigue habiendo desigualdades de género significativas más allá de las simples tasas de participación: por ejemplo, las mujeres tienen una representación mayor que los hombres en el empleo a tiempo parcial en todos los países de la OCDE (ya que los hombres siguen especializándose en empleo remunerado a tiempo completo mientras que las mujeres se encargan de la mayoría del trabajo de cuidado no remunerado y adaptan su comportamiento en el mercado laboral a la posibilidad de combinar ambos). Además, persisten brechas salariales por género significativas provocadas por la segregación ocupacional y las desventajas salariales en “trabajos de mujeres”, además de discriminación. En los países de la OCDE, los salarios medios de los hombres son superiores a los de las mujeres, incluso entre empleados a tiempo completo. En 2004, la diferencia media en los

ingresos medios de empleados a tiempo completo fue del 15 por ciento, es decir, los ingresos de los hombres superan en un 15% a los de las mujeres. La brecha de ingresos fue particularmente alta (superando el 30 por ciento) en Japón y la República de Corea (en lo sucesivo, Corea), mientras que las más bajas se encuentran en los países nórdicos (OCDE, 2005), pero incluso los mercados laborales nórdicos también están segmentados por género (de hecho, más que en algunos países de Asia Oriental) (véase la Figura 2). Las brechas salariales por género relativamente pequeñas en los países nórdicos se deben a los niveles de igualdad de género globalmente altos, así como a la estructura social generalmente homogénea y la pequeña dispersión salarial en los mercados laborales nórdicos en general (Melkas y Anker, 2003). Volveremos al caso nórdico de la igualdad de género en el apartado 3 del documento.

En las últimas dos décadas, las tasas de participación de la mujer en la fuerza laboral también han subido en muchos países en desarrollo (véase la Figura 3), especialmente en América Latina y en la región de Oriente Medio y Norte de África (aunque en este último caso ha empezado desde una base muy deprimida). Aunque algunos de estos cambios pueden ser un producto estadístico (a saber, mejores métodos para capturar el trabajo de las mujeres, que históricamente se ha contado de menos), en general se reconoce que parte de este incremento estadístico refleja cambios reales. Algunos de ellos reflejan el incremento del comercio internacional (en relación con el PIB) en las últimas décadas y el rápido crecimiento de la producción para mercados de exportación (como prendas y calzado, productos hortícolas así como servicios relacionados con la informática como producción de software y entrada de datos), lo que ha incrementado la demanda de mano de obra femenina considerada más “dócil” y mejor adaptada a un trabajo repetitivo y con una remuneración baja (UNDAW, 1999, Standing, 1999). Esta tendencia ha sido especialmente evidente en el Sureste y Asiático y Asia Oriental (véase la Tabla 1). Como respuesta a este incremento en la demanda, otros factores como la elevación de los niveles educativos femeninos, la caída de las tasas de fertilidad y el cambio en las aspiraciones han aumentado la oferta de mano de obra femenina. Sin embargo, también hay evidencias de lo que puede llamarse “venta urgente” de mano de obra en contextos en los que la caída de ingresos de otros miembros del hogar, sobre todo cabezas de familia varones, ha impulsado a las mujeres hacia la fuerza laboral remunerada. Esto se ha visto en varios países de América Latina (mu especialmente en México y Argentina), que han soportado crisis económicas recurrentes desde principios de los 80 (Cerrutti, 2000; González de la Rocha, 1988).

Una lectura a grandes rasgos de la vasta literatura sobre el trabajo de la mujer en el contexto de la globalización señala dos asuntos críticos. *El primero es que el estrechamiento de la brecha por género en las tasas de participación económica no ha provocado una igualdad de género en remuneración y categoría, incluyendo el acceso a la protección social, debido en parte a que continúa la segregación ocupacional.* La investigación reciente concluye que, a pesar de algunas mejoras en los años 90, los niveles de segregación por género en el mercado laboral siguen siendo altos en todo el mundo (Anker *et al.*, 2003). Algunos de los datos existentes sobre brechas salariales por género se presentan en la Tabla 2 y muestran que la mayor parte de las brechas salariales por género han seguido siendo sustanciales. De forma intrigante, los países en rápida industrialización del Sureste Asiático y Asia Oriental donde la cuota femenina en el empleo más ha subido son los que muestran las diferencias salariales más importantes (Standing, 1999), algo no sorprendente si la existencia de una brecha salarial por género es precisamente lo que hace atractivas a las mujeres para algunos empleadores. Este asunto ha recibido mucha atención en la investigación subsecuente de las economistas feministas, dado que son países que han logrado una transformación

Recuadro 2: El caso de Corea y Taiwán

Un componente clave de la estrategia de “actualización” industrial en Corea y Taiwán fue dirigir la inversión hacia sectores estratégicos para ayudar a las industrias a adquirir la tecnología que necesitaban para modernizarse. Se ha argumentado que los bajos salarios para mujeres, aproximadamente la mitad que los de los hombres, fueron un estímulo para el crecimiento, ya que estos bajos salarios de las mujeres mantuvieron bajos el costo de las exportaciones, financiando la adquisición de tecnología (Seguino 2000a, 2000b). Estas exportaciones de bajo coste se lograron principalmente a través de las mujeres, que se enfrentaron a la segregación en los puestos de trabajo en las industrias de exportación. Las mujeres jóvenes y solteras desempeñaron un papel clave en la primera fase de la industrialización intensiva en mano de obra entre principios de los años 60 y 1973, cuando las políticas públicas movilizaron deliberadamente a esta mano de obra. Las altas tasas de crecimiento económico y transformación estructural garantizaban casi el pleno empleo, elevándose los índices salariales y ciertas formas de bienestar empresarial (en el caso de Corea) para una parte significativa de la mano de obra masculina. Por el contrario, durante este período las trabajadoras permanecieron en una posición relativamente desventajosa. Es seguro que el número de mujeres económicamente activas creció continuamente en los años 60 y 70, y también aumentó la cuota femenina del empleo total. La composición sectorial de la fuerza laboral femenina también se modificó durante este período, pasando de la agricultura al sector manufacturero.

A partir de los años 80, las estrategias post-industriales tanto en Taiwán como en Corea dejaron de lado el sector manufacturero de exportaciones intensivas en mano de obra y se diversificaron en productos intensivos en capital y de alta especialización en un intento por modernizar sus economías desde el punto de vista tecnológico. Aunque los regímenes liderados por las exportaciones en los años 60 supusieron la “feminización de la mano de obra manufacturera” en Taiwán, la apertura simultánea a la inversión directa extranjera y la movilidad del capital nacional a partir de los años 80 han revertido en una “desfeminización de la mano de obra” (Berik 2009). El desplazamiento de las empleadas manufactureras femeninas no se ha visto correspondido por una absorción significativa de trabajadoras en otros sectores. Se ha documentado un proceso de desfeminización similar en Corea, donde la demanda de mano de obra femenina para la actividad manufacturera se debilitó a principios de los 90 y donde la composición de la fuerza laboral en la industria electrónica cambió a favor de trabajadores masculinos ya que la producción en este sector cambió a productos informáticos y de comunicación más sofisticados (UNDAW 1999).

estructural reseñable de sus economías en un período relativamente breve (véase el Cuadro 2).

Es destacable que en términos de la relación entre trabajo y bienestar, aunque el acceso de las mujeres al trabajo remunerado se ha incrementado en casi todos los países en las últimas dos décadas, su acceso a instrumentos de protección social (baja por maternidad, seguro sanitario, seguro de desempleo y pensiones) a través del trabajo sigue siendo limitado. Con el crecimiento del trabajo no estructurado en todo el mundo, junto con la precarización del empleo del sector estructurado, los empleadores han podido reducir los costes laborales y

eludir las obligaciones de la seguridad social y las legislaciones laborales. De hecho, resulta irónico que tras generaciones de esfuerzos por integrar a las mujeres en la mano de obra asalariada estructurada con igualdad, la “feminización” se ha dado en un doble sentido: no solo los mercados laborales han incluido más mujeres, sino que la convergencia entre las tasas de participación masculina y femenina han sido hacia el tipo de empleo y los patrones de participación de la fuerza laboral históricamente relacionados con la mujer (es decir, trabajo más inseguro y precario) (Standing, 1999: 583). Sin embargo, incluso cuando las mujeres han entrado en los motores de crecimiento de sus países, como en el caso del trabajo en fábricas de industrias orientadas a la exportación como México y China, este empleo⁷ no parece constituir una ruta para que las mujeres accedan a medidas de protección social y a un salario social (Brachet-Márquez y de Oliveira, 2004, Davin, 2004).

El segundo asunto crítico se refiere a la división del trabajo reproductivo en el ámbito doméstico que bien no ha cambiado bien solo ha cambiado ligeramente a favor de las mujeres (lo que significa que los hombres han asumido un poco más de trabajo no remunerado). Esto es así incluso en los países socialmente igualitarios como Suecia, donde las disposiciones de la baja parental establecen una parte de la baja parental para padres (Bergman y Hobson, 2002)⁸. Son las mujeres quienes mantienen la responsabilidad principal de cuidar a la familia y del trabajo doméstico a lo largo de sus vidas, incluso cuando (como sucede a menudo) las mujeres casadas y las mujeres con hijos también tienen cierta forma de trabajo remunerado durante sus años activos. Como se ve en la Figura 4, las diferencias de género en actividades no remuneradas como cocinar, limpiar y cuidar de los hijos siguen siendo significativas en los países desarrollados (agrupados en diferentes grupos regionales), y solo en el grupo nórdico las mujeres y los hombres dedican de media la misma cantidad de tiempo a trabajar (mientras que en todos los demás grupos el tiempo de trabajo total de las mujeres supera al de los hombres).

Aunque para los países en desarrollo haya pocos análisis con datos sobre el uso del tiempo que permitan hacer comparaciones a lo largo del tiempo, las comparaciones sobre el uso del tiempo entre países muestran no obstante que los hombres realizan muy poco trabajo de cuidado no remunerado independientemente de la composición del hogar, presencia de hijos pequeños en el hogar, ciclo vital y situación laboral (es decir, los varones realizan una cantidad sistemáticamente baja de trabajo de cuidado no remunerado). Todos estos factores repercuten significativamente en los patrones de uso del tiempo de las mujeres. Además, si se combina el trabajo remunerado y no remunerado, las mujeres dedican más tiempo a trabajar que los hombres (como también sucede en gran parte de los países con rentas altas), lo que significa que tienen menos tiempo para el ocio, educación/formación, participación en la vida pública y para cuidarse a sí mismas (véase la Figura 5).

Esta breve perspectiva de las tendencias del mercado laboral mundial durante las tres últimas décadas muestra continuidad y cambio en la forma en que las mujeres y hombres asignan su tiempo. Las evidencias de muchas regiones (aunque no todas) sugieren que las mujeres se han incorporado a la fuerza laboral en un número creciente. Este incremento se ha debido a una combinación de factores, incluyendo la creciente demanda de mano de obra femenina, la

⁷ Este empleo, aunque a menudo en empresas del sector estructurado, puede tener no obstante características del empleo no estructurado en términos de relaciones contractuales y acceso a protección social.

⁸ De hecho, la carga global sobre las mujeres puede incluso haberse incrementado ya que muchas mujeres cuidan solas de sus hijos. El problema es que muchos estudios sobre el uso del tiempo en países con rentas altas se centran en mujeres y hombres casados porque así la comparación entre hombres y mujeres es más clara. Comunicación personal, Debbie Budlender, 22 de diciembre de 2010.

presión de buscar un trabajo remunerado para sustituir o complementar los ingresos (cada vez menores) de otros miembros del hogar y una creciente tendencia por parte de las mujeres a buscar un trabajo remunerado debido a los niveles cada vez más elevados de educación, la caída en la tasa de fertilidad y el cambio en las aspiraciones. Aún así, a pesar de la convergencia en la participación en la fuerza laboral de hombres y mujeres, no han desaparecido ni la segregación ocupacional basada en el género ni las brechas salariales por género, ni siquiera en los países industrializados avanzados; tampoco han convergido las aportaciones al trabajo no remunerado de hombres y mujeres.

3. Género, trabajo y política social

Dada la problemática (aunque diversa) inclusión de las mujeres en el empleo remunerado, este apartado se pregunta qué ha significado para las mujeres la evolución y las recientes reformas en la provisión pública de bienestar social. En muchos países, el empleo sigue siendo la principal fuente de seguridad social, bien mediante prestaciones vinculadas al empleo (por ejemplo, seguro social) bien mediante rentas que permiten una cobertura privada. Así, una presencia más débil en la fuerza laboral y rentas más bajas se traducen automáticamente en prestaciones más limitadas para las mujeres. Sin embargo, este apartado también sugiere formas en las que la naturaleza y el diseño de los programas públicos de bienestar, incluyendo asistencia social, pueden servir para reforzar o tratar de reestructurar las desigualdades por género existentes.

Trabajo remunerado y protección social: el legado histórico⁹

El desarrollo del estado del bienestar en todas sus variaciones regionales ha estado marcado por numerosas desigualdades y exclusiones (de género y raza, pero también entre los medios urbano/rural, entre otras). Esto es algo evidente no solo en Europa y América del Norte, sino también en muchos países en desarrollo donde, por diversos motivos, ha resultado complicado construir sistemas de bienestar efectivos e inclusivos.

En los países industrializados avanzados de Europa Occidental, el contrato social de la posguerra entre el capital y la mano de obra que sostiene la regulación y el suministro de servicios sociales del estado se basaba en hipótesis normativas dominantes sobre diferencia de género, con el papel de cabeza de familia para los hombres y el de cuidado/labores del hogar para las mujeres. Muchas mujeres estaban en la fuerza laboral, en ocasiones continuamente, pero tendían a ocupar los nichos menos protegidos como trabajadoras secundarias con acceso limitado a prestaciones de seguro social. Por ello, para muchas mujeres que pasaron gran parte de sus vidas fuera de la mano de obra remunerada, e incluso para las que trabajaron de forma irregular, el acceso a una pensión o a seguro sanitario fue posible a través de su parentesco con un esposo o padre empleado a tiempo completo, como un derecho derivado más que uno individual.

Dado este patrón, las feministas han usado la medida de la integración de las mujeres en el mercado laboral remunerado como un mecanismo para distinguir entre diferentes regímenes de bienestar. En un extremo del espectro, Suecia resultó ser la forma más igualitaria (aunque no completamente) de estado del bienestar, y se inclinaba hacia un modelo de “cabeza de

⁹ Este apartado se apoya en gran medida en Hassim y Razavi (2006).

familia varón débil” o “cabeza de familia dual” (Lewis 1992)¹⁰. Aunque las ideas para los papeles duales de las mujeres como madres y trabajadoras se plantearon en los años 30 y 40 (en particular con el influyente trabajo de Alva y Gunnar Myrdal), no fue hasta los años 60 y 70 cuando los gobiernos de la Social Democracia pusieron en marcha medidas políticas para llevar a todas las mujeres adultas (incluyendo madres con hijos pequeños) hacia la fuerza laboral. Entre las importantes medidas se incluyeron la tributación individual (en lugar de la familiar) (en 1971), la rápida expansión de los servicios públicos de guardería y el seguro de baja parental (en 1975, Suecia fue el primer país que abrió su política de baja por tener hijos a los hombre con condiciones muy generosas)¹¹. Sin embargo, como sostiene Jenson (1997), aunque en Suecia el modelo de cabeza de familia varón puede ser débil, el modelo de cuidadora femenina es hegemónico ya que las mujeres realizan la mayoría del trabajo de cuidado no remunerado a diario, y asumen la mayoría de las bajas parentales pedidas.

También se sostuvo un énfasis formal sobre el igualitarismo en el socialismo estatal, que compartió el objeto del modelo sueco de introducir a las mujeres, como a los hombres, en la fuerza laboral pero sin las instituciones políticas democráticas del estado sueco. En los países con socialismo estatal, la retórica y la política del estado, al menos inicialmente, celebraron la liberación de la mujer desafiando los modelos burgueses de familia y feminidad, fomentando la presencia de las mujeres en empleos a tiempo completo continuos y asumiendo la responsabilidad pública del cuidado de los hijos. La igualdad de género estaba modelada sobre un criterio masculino de trabajo remunerado, y la entrada a la fuerza laboral fue la ruta a través de la cual muchas mujeres accedieron a una amplia gama de servicios y prestaciones sociales. No obstante estos impulsos igualitarios, las desigualdades por género en salarios y categoría del mercado laboral (aunque mucho menos acentuadas que en Europa Occidental) junto con la carga del trabajo no remunerado en una economía con carencias siguieron siendo una parte palpable del legado del socialismo estatal para muchas mujeres en los países de Centroeuropa y Europa del Este y la antigua Unión Soviética (Einhorn, 1993). Una buena parte del trabajo de cuidado siguió realizándose dentro de la familia y por las mujeres, aunque se pusieron a disposición de las mujeres sistemas de baja parental; solo en circunstancias excepcionales los padres podían optar a esta baja.

El panorama tras la transición en muchos países con socialismo estatal ilustra el fracaso de los cambios igualitarios a la hora de profundizar en las sociedades. En momentos de crisis o reformas que han reducido o reformulado las oportunidades del mercado laboral, suelen ser las mujeres quienes soportan las consecuencias de pérdidas de puestos de trabajo o cambios a un empleo menos deseable o peor remunerado. China es un ejemplo donde el sistema de planificación estatal garantizaba prestaciones integrales a los trabajadores urbanos: una garantía de empleo vitalicio, con prestaciones proporcionadas por las empresas incluyendo cuidado de los hijos/guarderías, instalaciones sanitarias y educativas; prestaciones por maternidad y otras protecciones sociales. Como reflejo de la división entre los mundos rural/urbano, los empleados fuera del sector estatal urbano tenían menos prestaciones, y la población rural quedó excluida en gran medida de este sistema, aunque se esperaba que las mujeres participaran igualmente en el trabajo de las comunas. El resultado de la reestructuración estatal, que alcanzó su punto álgido a finales de los años 90, tuvo efectos

¹⁰ Las otras categorías eran “estados de cabeza de familia varón fuerte”, donde se ubicaban Irlanda y Gran Bretaña, y “países de cabeza de familia varón modificado”, que incluía a Francia (Lewis, 1992).

¹¹ Como Hobson (2006) y otros han señalado, aunque las políticas como la baja parental eran neutrales desde el punto de vista del género, no así las prácticas. A principios de los años 90, menos de un tercio de los hombres cogieron alguna baja parental, y la proporción de días que los padres se tomaron libres no fue más del 10 por ciento de la baja permitida de la pareja.

sobre el empleo muy marcados por el género: en general, las mujeres fueron las primeras en irse y tienen menos probabilidad de encontrar un empleo alternativo. Se les discriminaba mediante políticas de "jubilación temprana", agravando la diferencia de cinco años existente en la edad de jubilación. El resultado para muchas fue que también se vio comprometida cualquier prestación social como las pensiones. Asimismo, el desmantelamiento de las instituciones colectivas, incluyendo las que apoyaban la reproducción y el cuidado, ha tenido graves consecuencias para las mujeres jóvenes que se incorporan a la fuerza laboral, y debilita aún más la presencia en la fuerza laboral de las mujeres a lo largo del ciclo vital, y para ellas también está creciendo la carga del cuidado de los mayores (Cook y Dong, 2011).

Cuando el estado desarrollista tuvo éxito en la formación de industrias nacionales sólidas, a saber, en partes del noreste de Asia como Corea y Japón, tanto la estructura industrial como la provisión de bienestar continuó estratificada, con una estructura de mercado laboral dual que privilegiaba abrumadoramente a los trabajadores varones en las industrias esenciales. La distribución sectorial del empleo femenino, el tamaño de las compañías en que son contratadas, las ocupaciones en las que se agrupan y la naturaleza de sus contratos se combinaron asegurando así que tanto las prestaciones laborales directas como el acceso al seguro de bienestar social fueran menos ventajosas para ellas. Por ejemplo, el bienestar social empresarial (que era una fuente de bienestar importante en Corea antes de la crisis de 1997) fue mucho más generoso en las grandes empresas, mientras que la mayoría de trabajadoras se concentraban en pequeñas y medianas empresas que no pudieron permitirse el mismo nivel de prestaciones (Cho *et al.*, 2004).

Por el contrario, muchos países en desarrollo se han caracterizado por instituciones estatales débiles, economías parcialmente mercantilizadas, bajos niveles de mano de obra asalariada estructurada y una base fiscal débil. El legado colonial, aunque se ha comportado de formas muy diferentes, dejó a muchos países con profundas divisiones sociales y estructuras económicas desequilibradas, y a los gobiernos postcoloniales les costó mucho deshacerse de ellas. La repercusión colonial fue especialmente devastadora en las economías de "enclave" o "reserva laboral" del sur de África, como Sudáfrica y Zambia, donde la raza, el género y la ubicación se unieron para crear derechos de acceso muy diferenciados a las provisiones sociales del estado. Gran parte de la población quedó excluida de muchos derechos de bienestar por motivo de su ruralidad dependiendo de la producción de subsistencia (Mhone, 2004). La combinación del patrón de la migración de mano de obra masculina y la política colonial de mantener a las mujeres fuera de las áreas urbanas intensificó la responsabilidad de las mujeres por la reproducción y el cuidado familiares en las economías rurales basadas en la subsistencia (Tsikata, 2009; O'Laughlin, 1998). Tendían a ocupar los vínculos más débiles con la economía urbana (trabajando a menudo como empleadas del hogar y niñeras en las casas de familias urbanas de elite) y cualquier prestación social que procediera de la misma. Estos patrones históricos de migración de mano de obra masculina también tuvieron un efecto desestabilizador sobre los patrones maritales y la implicación de los hombres con sus hijos (Budlender y Lund, 2010; Niehaus, 1994), evidente en el gran número de hogares con hijos mantenidos por mujeres en ausencia de sus padres¹². Tras la independencia, la provisión estatal de importantes servicios sociales como la sanidad, vivienda y educación conservaron un sesgo hacia las áreas urbanas más desarrolladas a pesar de las intenciones declaradas de lograr un desarrollo generalizado.

¹² Los mismos factores también explican las tasas excepcionalmente altas de infección por VIH y SIDA en Sudáfrica.

En el caso de América Latina, desde finales del siglo XIX se han desarrollado ciertas formas de protección social y suministro de servicios sociales, aunque en diversos grados, para crear el embrión del futuro estado social en países como Argentina y Uruguay. Estos esfuerzos consistían principalmente en la provisión de una educación primaria y sanidad públicas, a menudo como un medio de “disciplinar y homogeneizar” (Filgueira 2007) a los emigrantes rurales e inmigrantes europeos, mientras el seguro social se ponía a disposición de sectores privilegiados (y en gran medida masculinos) de la mano de obra y las fuerzas armadas. Estos esfuerzos se reforzaron en los años 30 cuando se implantaron sistemas corporativos en países como Argentina, Brasil y México, justo después de la crisis de 1929, y se establecieron con más seguridad en el período posterior a 1945. Esto desembocó en cierta expansión de los derechos, especialmente para los trabajadores sindicados (Molyneux, 2007). El suministro de servicios sociales se amplió en los años 60 y 70 de forma que en 1980 los indicadores de desarrollo humano en América Latina eran similares a los de Asia Oriental (ibíd.). Sin embargo, la cobertura que el estado social proporcionaba en América Latina era enormemente variopinta: por ejemplo, la exclusión social era mucho más amplia en América Central, mientras que los países del cono sur tendían hacia un modelo más universal, aunque estuviera muy estratificado (Filgueira, 2007).

En resumen, en sociedades profundamente jerarquizadas y segmentadas de América Latina, donde algunas formas cruciales de protección social se vincularon al empleo estructurado y donde este último nunca incluyó más que a una pequeña fracción de la población, enormes partes de la población, incluyendo a la mayoría de mujeres, solían quedar excluidas de la cobertura de bienestar basada en el estado, y pueden haberse dirigido a la provisión de bienestar no estatal, por ejemplo la Iglesia. Aún así, sería erróneo asumir que las mujeres estaban ausentes del suministro de servicios sociales y de la protección social. No solo las mujeres componían una proporción significativa de los beneficiarios de la seguridad social como mujeres e hijas (“dependientes” en el lenguaje del seguro social) de cabezas de familia varones, sino que también fueron beneficiarias directas de algunos servicios públicos (sanidad, educación) y fueron objetivos de los llamados programas *maternalistas* destinados a mujeres y sus hijos (Molyneux, 2007).

Trabajo remunerado y protección social en el contexto de reformas recientes

Aumento de la desestructuración e implicaciones para la protección social

Aunque las prestaciones de la seguridad social en muchos países (aunque no todos) solo ha llegado a un segmento relativamente reducido de la población, en el último cuarto de siglo, y especialmente en los últimos 15 años, este segmento ha pasado a ser aún menor (en relación con la población general) como consecuencia de algunas de las tendencias reguladoras y del mercado laboral descritas en el apartado 2. Por ejemplo, desde los años 80 en América Latina el mercado laboral estructurado urbano ha mermado mientras ha crecido la proporción de la fuerza laboral con un empleo no estructurado. Esto crea el formidable reto de mantener y ampliar la cobertura de la seguridad social “porque los trabajadores no estructurados quedan legalmente excluidos o tienen una cobertura voluntaria” (Mesa-Lago, 2008: 2). El empleo no estructurado se incrementó desde una media regional del 43 por ciento del empleo urbano en 1990 al 47 por ciento en 2002 (ibíd.). Los factores tras este aumento incluyen una reducción del empleo público estructurado; el crecimiento del empleo en grandes empresas a un ritmo menor que el de la fuerza laboral; aumento de puestos de trabajo en microempresas, trabajo de servicio doméstico y por cuenta propia; y un incremento en la “flexibilización” laboral, como

la subcontratación, trabajo a tiempo parcial o puestos de trabajo sin contrato, todos los cuales carecen de seguro social (OIT, 2003 citado en Mesa-Lago, 2008).

La tendencia hacia tipos de trabajo menos estructurados se aplica también a otras regiones, donde los mercados laborales eran más desestructurados en general incluso antes de los cambios en las dos o tres últimas décadas. Por ejemplo en la India, donde más del 90 por ciento de la fuerza laboral tiene un empleo no estructurado, todo el incremento neto del empleo entre los años de gran crecimiento 1999/2000 y 2004/5 corresponde a trabajadores no estructurados (Srivastava, 2008).

El análisis de Mesa-Lago (2008) sobre grupos con dificultades para incorporarse al empleo del sector estructurado (los trabajadores por cuenta propia, empleados del hogar, empleados de microempresas y los trabajadores rurales) sugiere varios puntos clave: primero, que cuanto mayor sea la proporción de estos grupos en la fuerza laboral, más complicado es abarcarlos; segundo, que los países con afiliación obligatoria legal a programas de seguro social tienen tasas de cobertura más elevadas que los que tienen una cobertura voluntaria; tercero, que los subsidios fiscales a los pobres o trabajadores por cuenta propia con rentas bajas son incentivos para la cobertura; y, finalmente, que los regímenes especiales para la población rural ofrecen una cobertura mejor que los regímenes voluntarios o restringidos.

Los empleados domésticos (de los que una gran proporción son mujeres que ofrecen trabajo de cuidado remunerado) suponen un ejemplo de los retos para ampliar la cobertura. Mesa-Lago apunta que, aunque alrededor de 12 países en la región de América Latina han hecho obligatoria por ley la cobertura de los empleados domésticos, en la práctica la cobertura sigue siendo baja por la escasa inspección y aplicación y el alto riesgo de despido para el trabajador si denuncia al empleador por incumplimiento. Por ejemplo, Brasil y Costa Rica han hecho obligatoria la cobertura de empleados del hogar, pero solo un tercio de ellos tienen cobertura de pensión (un 27 por ciento en Brasil y un 39 por ciento en Costa Rica). Estas cifras son mejores que la escasísima cobertura de solo un 3 por ciento en Paraguay, donde la cobertura es voluntaria. Algunos otros países han reforzado hace poco la protección de los empleados del hogar, entre los que se encuentran Argentina, Chile, Perú y Sudáfrica, con cierto éxito. En el caso de Sudáfrica, se apunta que la introducción de salarios mínimos ha elevado los ingresos por hora en más de un 20 por ciento en un año, sin efectos negativos aparentes sobre el empleo. Otros requisitos legales, como el derecho a un contrato escrito, vacaciones pagadas, indemnización por despido, preaviso de despido y acceso a un seguro de desempleo, parecen haber tenido efectos positivos similares: ha crecido la proporción de empleados del hogar con un contrato escrito del 7 por ciento en 2002 al 36 por ciento en 2007, y la proporción que presenta una deducción por desempleo del 3 por ciento al 32 por ciento (Hertz, 2004).

Como se ha apuntado antes, el trabajo no estructurado suele definirse en términos de relaciones laborales que no ofrecen al trabajador acceso a mecanismos de protección social (como seguro sanitario, pensiones o baja parental). Al mismo tiempo que los mercados laborales se han ido desestructurado, los sectores sociales también han sufrido una reestructuración significativa en muchos países en desarrollo. Estos esfuerzos se vieron impulsados por varios objetivos en línea con la lógica de limitaciones fiscales (especialmente en los años 80 y principios de los 90) y la pluralización de proveedores de servicios. El resultado fue una creciente liberalización de la provisión de servicios del sector privado, presiones para recuperar costes en el sector público (provocando por su parte la imposición de varias tasas y cargos por servicios públicos), descentralización de la prestación de servicios públicos a gobiernos locales y un cambio general hacia un sistema plural con una mezcla de

proveedores públicos, privados y voluntarios (Mackintosh y Tibandebage, 2006). Más adelante examinamos las implicaciones en cuanto a género de estas tendencias en dos áreas de protección social, a saber, pensiones y acceso a servicios sanitarios, antes de examinar el caso de la asistencia social desvinculada del empleo.

Reestructuración del sector social: pensiones

Las pensiones ofrecen un ejemplo de la protección social que en general están estrechamente ligadas al empleo estructurado (aunque en ocasiones están acompañadas de pensiones sociales no contributivas). En general, las mujeres no han estado bien cubiertas por programas de pensiones, públicos o privados, dada su exclusión de los segmentos más estructurados del mercado laboral; tienen más probabilidad de estar desempleadas, en trabajo a tiempo parcial o no estructurado o de que se interrumpa su empleo, lo que afecta a las cotizaciones. En muchos países, los derechos a pensiones se han obtenido de los esposos, o como la viuda de un cabeza de familia varón. Sin embargo, la privatización e individualización de la provisión de pensiones ha tendido a agravar las exclusiones y desigualdades por género existentes, tal y como ilustran los ejemplos de experiencias de reformas que se exponen más adelante.

Las reformas de las pensiones públicas tuvieron lugar en un gran número de países con renta media durante los años 90, especialmente en América Latina, Europa del Este y Centroeuropa. Aunque en muchos casos los viejos sistemas de pensiones estaban afrontando problemas graves (cotizaciones bajas de empleadores y empleados y de trabajadores por cuenta propia), los problemas se agravaron con la crisis económica, a raíz de la cual creció el desempleo y la desestructuración del mercado laboral. Así, la reforma de las pensiones se convirtió en parte de los programas de ajuste estructural acometidos por gobiernos y supervisados por instituciones financieras internacionales (IFI). Aunque hubo un consenso generalizado relativo a que los sistemas de pensiones necesitaban una reforma urgente, no hubo un consenso correspondiente sobre el modelo deseable para sustituirlos (Huber y Stephens 2000). Es más, aunque había varios remedios posibles para los problemas de sistemas de pensiones, las IFI y sus aliados nacionales promovieron un modelo particular de reforma que se había ensayado en Chile en 1980/1.

La ventaja del modelo chileno se justificaba por varios motivos, incluyendo su viabilidad financiera (estableciendo vínculos más estrechos entre cotizaciones y prestaciones, y mejorando los incentivos del trabajo y el ahorro), su repercusión positiva en los mercados de capital y sus menores costes administrativos. Aunque hubo debates sobre la adopción de reformas y en varios países hubo oposición al modelo,¹³ las inquietudes por la igualdad de género no se oyeron en las discusiones. Aún así, el movimiento hacia la privatización y la individualización de las prestaciones tuvo implicaciones de género bastante negativas (Arenas de Mesa y Montecinos, 1999; Huber y Stephens, 2000; OIT, 2001).

Resumiendo, el hecho de que los niveles de prestaciones de pensiones en sistemas privatizados e individualizados se correspondan estrechamente con el historial de ingresos de cada persona elimina la redistribución hacia grupos con rentas bajas. El hecho de que las mujeres suelen obtener sueldos más bajos y tienen una ocupación más interrumpida que los hombres (teniendo más interrupciones regulares por varios motivos relacionados con el cuidado) significa que sus cotizaciones son más bajas, se interrumpen y por tanto reciben

¹³ Como apuntan Huber and Stephens (2000), este modelo se impulsó en varios países (incluyendo México, El Salvador y Bolivia), pero las presiones del Banco Mundial resultaron ser menos efectivas en países con un sistema político más plural (como Costa Rica y Brasil), donde grupos de ciudadanos, algunos partidos políticos, sindicatos, parlamentos y (algunas) administraciones públicas opusieron con fuerza.

prestaciones considerablemente más bajas. Aunque en muchos sistemas privados se tiene en cuenta la esperanza de vida más elevada de las mujeres, las prestaciones de las mujeres son comparativamente inferiores¹⁴. Entre otros factores que perjudican a las mujeres se incluyen la comisión fija sobre los salarios (por costes administrativos) que afecta de forma más adversa a trabajadores con rentas bajas (entre los que las mujeres son mayoritarias) y las dificultades de las mujeres a la hora de optar a una pensión mínima satisfaciendo el número mínimo exigido de cotizaciones mensuales.

En sistemas públicos con prestaciones definidas, hay en general discrepancias de género similares, aunque la esperanza de vida no afecta a los niveles de prestaciones. Aunque en principio las desventajas de las mujeres pueden mitigarse con pensiones mínimas (o sociales) generosas o con una fórmula de prestaciones ponderadas que favorezca a las personas con menor remuneración, los resultados dependen de características de diseño específicas. La reciente nacionalización de pensiones privadas que tuvo lugar en Argentina en 2007 y 2008 ofrece alguna perspectiva útil (Arza, 2010).

Argentina incluye ahora un componente fijo en la prestación de pensiones (Prestación Básica Universal - PBU) que favorece a las mujeres y trabajadores con rentas bajas en particular. Sin embargo, este componente ha perdido poder adquisitivo en los últimos años debido a una indexación insuficiente. En 2009, tras la ampliación generalizada de las prestaciones, estaba cubierto el 81 por ciento de las mujeres por encima de la edad de jubilación (en comparación con alrededor del 56 por ciento al comienzo de 2005). Sin embargo, las brechas por género en cuanto a participación en el mercado laboral e ingresos son significativas (solo el 63,7 por ciento de las mujeres en edad laboral, en comparación con el 92,3 por ciento de los hombres, están en la fuerza laboral; los ingresos mensuales son un 23 por ciento menos para las mujeres en comparación con los hombres, en parte porque las mujeres trabajan menos horas y tienen más trabajos a tiempo parcial). Las mujeres tienen más probabilidades de estar desempleadas y menos de tener sus propios derechos de pensiones que los hombres. Como explica Arza (2010), el sistema de pensiones nacionalizado mantuvo un vínculo sólido entre las cotizaciones y las prestaciones así como la exigencia de elegibilidad de 30 años de cotización. Las reformas no afrontaron este problema de desigualdades del mercado laboral o salariales por género (por ejemplo, implantando una prestación fija más grande para reducir el efecto de las brechas de ingresos (Arza, 2010)). Tampoco incluyeron ninguna disposición para reducir el efecto de embarazos e interrupciones profesionales en los niveles de prestaciones, por ejemplo creando un pilar no contributivo universal, o tomando medidas más específicas para compensar a las mujeres por las interrupciones en sus trayectorias profesionales (por ejemplo, a través de “créditos de cotización” por embarazos, como ha hecho Chile hace poco).

Las pensiones, como un derecho estrechamente ligado a la presencia en el mercado laboral, replican claramente y de cerca las desigualdades por género en el empleo al omitir el trabajo en el sector reproductivo. Aunque pueden incluirse mecanismos en el diseño de programas para reducir las discrepancias, raramente se implantan; muchas mujeres quedan excluidas de todas las pensiones salvo las no contributivas o sociales (cuando existen), dependen de derechos obtenidos a través de sus esposos o recurren a mecanismos de asistencia social en caso de extrema necesidad.

¹⁴ Aunque actuarialmente se tiene en cuenta la prolongada esperanza de vida de las mujeres, no se hace lo mismo con la menor esperanza de vida de los grupos con rentas más bajas.

Reestructuración del sector social: sanidad

En comparación con las pensiones, el vínculo entre el acceso a cuidado sanitario asequible y la presencia en el mercado laboral es más variado con un creciente abanico de sistemas de provisión y financiación. Sin embargo, las reformas similares a las de otros sectores sociales (hacia la liberalización, comercialización y competencia; la introducción de cuotas a los usuarios y movimientos hacia la recuperación de costes) han tenido una gran (y bien documentada) repercusión sobre el acceso al cuidado sanitario de los pobres. Las mujeres (con rentas más bajas, menos probabilidad de acceder a un seguro basado en el empleo y siendo las que asumen más responsabilidad por la salud de los hijos, los enfermos y los mayores) se han visto afectadas. Una literatura significativa ha analizado las repercusiones por género de las reformas del sector sanitario en diferentes contextos. Aquí presentamos algunos ejemplos para ilustrar aspectos clave que surgen de esta literatura y que ponen de relieve las limitaciones para acceder a una protección social básica que afrontan las mujeres en condiciones precarias dentro del mercado laboral, pero también posibilidades para modelos más inclusivos de reformas en el sector sanitario.

Las reformas del sector sanitario en muchas partes del mundo en desarrollo implicaron “prestación de servicios clínicos liberalizados y comercialización del sector público [que] han generado y legitimado altos niveles de gasto sanitario directo tanto por parte de los pobres como de los más pudientes” (Mackintosh y Koivusalo, 2006: 4). Un cambio a un sistema privatizado o basado en cuotas a los usuarios exige pagos directos o mecanismos de pago alternativos como seguros sanitarios. Como en el caso de las pensiones, inscribirse en programas de seguro sanitario (tanto sociales como privados) suele basarse en el empleo, reforzando así el vínculo entre acceso al cuidado sanitario y empleo estructurado (Huber, 2000). La cobertura de estos programas ha tendido así a ser limitada, especialmente (como en muchos países del África subsahariana) debido al gran tamaño del sector no estructurado. En ausencia de opciones de seguro, es probable que el cambio clave (a una dependencia más amplia y explícita del pago privado) suponga desventajas desproporcionadas para mujeres pobres, que normalmente asumen una mayor cantidad de trabajo no remunerado y que a menudo necesitan financiar sus propios gastos sanitarios y los de sus hijos (Mackintosh y Tibandebage, 2006).

Argentina nos ofrece un ejemplo de un sistema de cuidado sanitario profundamente segmentado, en el que el empleado estructurado ha estado cubierto por sistemas de seguros sanitarios u obras sociales (organizadas por cada sindicato, a uno de los cuales los trabajadores estaban obligados a afiliarse). La reforma del sector sanitario de 1991 se basó en la desregulación de los sistemas de seguros sanitarios, libertad de las aseguradoras para elegir a sus miembros y autogestión de los hospitales públicos (véase Iriart, 2005). Junto con la creciente precariedad de los mercados laborales durante los años 90, estas reformas significaron que una creciente proporción de la población dejó de estar cubierta por programas de seguro sanitario (pasando del 36,9% de la población en 1991 al 48,1% en 2001). Es interesante apuntar que las mujeres no se vieron perjudicadas frente a los hombres en términos de cobertura (de hecho, carecen de cobertura algunos hombres más que mujeres, un 50,2% frente a un 46%) dado que la persona con seguro podía ampliar las prestaciones a toda su familia. Sin embargo, una proporción más elevada de mujeres en edad reproductiva (15-29 años), a saber, un 49,8%, carecía de cobertura en comparación con las mujeres en su conjunto (46%) (Esquivel y Faur, 2007).

La disminución de la cobertura se vio agravada por la reducción en los tipos de servicios ofertados, precios más altos para los usuarios y el deterioro de servicios sanitarios públicos,

también muy variables en todo el estado federal. La demanda de servicios sanitarios públicos se incrementó durante este período, mientras que el gasto sanitario público no. En otras palabras, los gastos de la sanidad pública no mantuvieron el ritmo del incremento en la demanda de servicios de aquellos que ya no podían acceder a cuidado sanitario mediante programas de seguros sociales. Esto afectó principalmente a los hogares con rentas más bajas, históricamente los principales usuarios de las instalaciones del cuidado sanitario público. Sin embargo, la sucesión de crisis terminó por afectar también a sectores con rentas medias, que suponían el 29,3% de la población que usa servicios sanitarios públicos (Esquivel y Faur, 2007).

Por el contrario, el Seguro Sanitario Nacional de Corea del Sur (NHI) ha ampliado su cobertura desde finales de los años 70, y puede decir que es universal desde la última ola de reformas acometidas en 2000 (Kwon y Tchoe, 2005). La universalización se logró integrando dos fondos de seguros sanitarios en el NHI: uno compuesto por asalariados que pagaban cotizaciones sobre sus rentas tributables, y el otro por miembros “basados en la residencia” (trabajadores por cuenta propia, agricultores, trabajadores temporales que no se clasifican como asalariados, hogares con cabeza de familia femenino). Las cotizaciones de miembros basados en la residencia se calculan basándose en diferentes criterios, como los activos que tienen, sexo, edad y el número de miembros de la familia. La tercera fuente de financiación procede de subvenciones públicas. La premisa esencial de la reforma de integración ha sido la de “ampliar el fondo común para riesgos de seguros sanitarios e incrementar la equidad redistribuyendo la responsabilidad financiera” (Kwon y Tchoe, 2005: 242).

La evaluación de Kwon y Tchoe (2005) del efecto redistributivo de la integración del NHI (en diferentes grupos de renta) muestra que, entre los asalariados, la integración ha tenido una repercusión positiva sobre la redistribución, ya que los grupos con rentas más bajas pagan mucho menos que antes, mientras que los grupos con rentas más altas ahora pagan más. Sus datos no están desglosados por género; sin embargo, si asumimos que las mujeres se agrupan entre las categorías con rentas más bajas (una hipótesis realista), entonces la repercusión de la integración puede juzgarse positivamente desde una perspectiva de género. La evaluación también encontró evidencias positivas de redistribución entre los miembros basados en la residencia, donde es probable que se encuentren las mujeres en condiciones de trabajo precarias y en papeles de cuidado a tiempo completo. Aún así, las evidencias de estudios sobre gasto doméstico revisados por los autores también muestran que, en el año 2000 en comparación con 1996, el pago directo por la sanidad se ha incrementado de hecho en relación con la renta con respecto a los grupos con rentas más bajas. La trayectoria coreana sugiere que los sistemas basados en seguros nacionales pueden convertirse en inclusivos si a) los riesgos y fondos se comparten entre más población, y b) el estado desea subvencionar las cotizaciones de trabajadores no estructurados y otros residentes que por sí mismos no puedan realizar cotizaciones regulares a fondos de seguros sanitarios.

En ausencia de programas de seguros sociales inclusivos subvencionados por el estado, es probable que los sistemas sanitarios privatizados y/o seguros sanitarios basados en el empleo excluyan a las personas con trayectorias en el mercado laboral irregulares y no estructuradas. Aunque algunos grupos de mujeres pueden estar cubiertas mediante los programas de seguros sanitarios de sus esposos o padres (como “dependientes”), otras dependerán de pagos directos. Cuando los servicios públicos son gratuitos o accesibles en el punto de distribución, en sistemas plurales o comercializados, estos servicios tienden a ser de baja calidad. El hecho de que la inversión en servicios sanitarios públicos en las últimas décadas no se haya correspondido con el incremento en la demanda, significa que en muchos países en desarrollo

las mujeres, en particular las responsables de la salud de su familia, se han enfrentado a prolongados retrasos y costes directos elevados a la hora de acceder a servicios sanitarios públicos con una calidad relativamente mala para ellas y sus dependientes.

Trabajo no remunerado y asistencia social: prestaciones desvinculadas del empleo

Como se ha indicado anteriormente, los programas de seguro social relacionados con el empleo financiados a través de las cotizaciones de empleadores y empleados excluyen desproporcionadamente a las mujeres en su calidad individual, dada su concentración en sectores no estructurados o “no cubiertos”, o la naturaleza temporal e interrumpida de su empleo. Por lo tanto, las mujeres tienen más probabilidad de recibir formas de protección social que se proporcionan independientemente del empleo. En contextos de pobreza generalizada, desestructuración y estancamiento de las oportunidades de empleo, los programas de asistencia social han atraído en los últimos años una atención significativa de la comunidad internacional y de gobiernos nacionales como intervenciones de protección social con un impacto directo potencialmente más profundo sobre la reducción de la pobreza. Las mujeres se han convertido en un objetivo visible de estos programas de asistencia social, no como personas con derechos, sino casi por defecto, en sus papeles de madres, cuidadoras y administradoras de la familia¹⁵.

En países con economías segmentadas y duales como Brasil, México y Sudáfrica, se ha enfatizado la asistencia social como un medio para combatir la pobreza y la inseguridad económica. En Brasil, donde los programas contributivos cubren a menos de la mitad de la población económicamente activa, las transferencias monetarias, a menudo dirigidas a los pobres, se han convertido en algo esencial dentro del sistema de protección social desde finales de los 90. Esto incluye pensiones rurales no sujetas a condiciones de recursos y el emblemático programa de transferencias monetarias condicionales (TMC) *Bolsa Familia*. Asimismo, en México el programa TMC *Oportunidades* (*Progresá* antes de 1997) ha atraído una atención considerable en los últimos años ya que el país lidia con el legado de un sistema de protección social muy segmentado y fragmentado. Ambos son programas de transferencias monetarias condicionales que, a cambio de asignaciones monetarias, exigen que los niños asistan a la escuela, que los miembros de la familia se sometan a revisiones médicas regulares y que las madres asistan a sesiones informativas sobre higiene y nutrición. Aunque son programas selectivos que identifican a los beneficiarios basándose en una comprobación de recursos, su alcance real es más amplio que los estrechos objetivos relacionados con proyectos de tipo “red de seguridad” de principios de los 90. Además, como intervenciones de desarrollo humano, los programas han tenido varios logros importantes que están bien documentados en términos de asistencia de niños a la escuela y tasas de abandono escolar y mejoras en la nutrición infantil (Melo, 2008 para Brasil; Escobar Latapi y González de la Rocha, 2009 para México; Dfid, 2011 más en general).

Lo que resulta muy importante desde el punto de vista de este documento, el programa *Oportunidades* en particular ha mostrado sensibilidad a cuestiones de género efectuando la transferencia monetaria directamente a las madres en los hogares elegidos (motivado por la literatura que concluye que los recursos controlados por mujeres tienen más probabilidades de

¹⁵ El dualismo entre las pretensiones basadas en derechos de programas de seguridad social a los que los beneficiarios “cotizan” y las pretensiones basadas en necesidades de programas de asistencia social “no contributivos” tiene un trasfondo de género, como Nancy Fraser y Linda Gordon apuntaron con respecto al sistema de bienestar social de los EEUU (1994).

asignarse a la salud y nutrición infantiles que los recursos asignados a hombres) y ofreciendo becas educativas más generosas para niñas que para niños (desde el séptimo curso en adelante). Sudáfrica también ha ampliado significativamente el alcance de sus prestaciones de asistencia social no contributivas financiadas con ingresos fiscales. Como los programas de transferencias monetarias en otros lugares, también en Sudáfrica las mujeres constituyen de media cerca del 85 por ciento de los receptores de estos programas como se muestra en la Tabla 3.

No obstante, hay elementos en el diseño e implantación de estos programas que han recibido una evaluación crítica en los últimos años. Aquí nos centramos en particular en ellos desde una perspectiva de género¹⁶.

Una serie de preocupaciones se relacionan con las condiciones inherentes a estas transferencias monetarias, que exigen la inversión de tiempo por parte de sus receptores, muy a menudo mujeres. Además de los compromisos de llevar a sus hijos a revisiones médicas regulares y asistir a talleres sobre sanidad e higiene, los beneficiarios también deben contribuir con una cantidad determinada de horas de trabajo comunitario, como limpiar escuelas y centros de salud (Molyneux, 2007; Chant, 2008). Los críticos sostienen que estas exigencias intensifican la ya pesada carga de trabajo de las mujeres. Además, hasta la fecha las evidencias han demostrado en general que no son las condiciones *per se* las que provocan los resultados positivos (en la escolarización infantil, por ejemplo), sino la inyección de dinero adicional en el hogar, lo que debilita los argumentos a favor de dichas condiciones (Budlender 2008a). Por el contrario, las prestaciones de asistencia social con comprobación de recursos en Sudáfrica, como por ejemplo el *Child Support Grant*, han sido muy redistributivos, lo que ha contribuido a reducir la pobreza (en aproximadamente un 2 por ciento en 2005) así como a mejorar la matriculación escolar y nutrición infantiles (Budlender y Woolard, 2006), y sin ninguna condición de comportamiento¹⁷.

Otras críticas relacionadas han sido que las mujeres en estos programas parecen estar “ante todo colocadas como un medio de garantizar objetivos del programa; son un *conducto de la política*, en el sentido de que se espera que los recursos canalizados a través de ellas se traduzcan en mayores mejoras en el bienestar de niños y la familia en su conjunto” (Molyneux, 2007:439; Bradshaw, 2008). En muchos casos, estos pagos de asistencia social se efectúan directamente a las madres sabiendo que es más probable que las mujeres (más que los hombres) prioricen el bienestar de los hijos. Pero la disponibilidad de sistemas de transferencias monetarias orientadas hacia los hijos es indicativa de cierto grado de responsabilidad pública por los niños y su cuidado. Una asunción razonable es que las transferencias tienen una repercusión positiva sobre los recursos que las mujeres pobres tienen a su disposición. Una fuente de ingresos regular y fiable debería considerarse positivamente, particularmente en contextos donde un gran número de mujeres cuidan solas de sus hijos y

¹⁶ Hay preocupaciones más generales sobre los problemas con selección y comprobación de recursos que no se analizarán aquí. También hay preocupaciones relativas a que, aunque las asignaciones monetarias pueden mejorar el acceso de los pobres a servicios educativos y sanitarios (por ejemplo capacitando a los padres para comprar uniformes escolares y libros de texto), contribuyen poco a incrementar la oferta y la calidad de los servicios públicos de sanidad y educación, especialmente en áreas y comunidades pobres (Melo, 2008; Escobar Latapi y González de la Rocha, 2009; Dfid, 2011).

¹⁷ Véase Lund (2011) para aclaraciones sobre la reciente imposición de condiciones para esta ayuda y argumentos que sostienen que vincular el CSG a la asistencia escolar es “un paso en la dirección equivocada”.

otros dependientes, y pueden incluso facilitar que las mujeres busquen y accedan a un empleo remunerado (Veras Soares, Ribas y Osório, 2007).

Sin embargo, está claro que el énfasis actual sobre programas de asistencia social (siendo las transferencias monetarias condicionales los más destacados) no ha superado de hecho la histórica bifurcación entre seguro social y asistencia social: las prestaciones de asistencia social suelen establecerse a un nivel muy bajo (esto es especialmente así en el caso de prestaciones familiares e infantiles); para acceder a ellas se comprueban los recursos en lugar de ser universales en cualquier sentido o basarse en la ciudadanía; las condiciones se especifican en el programa y/o se incluyen sobre el terreno por parte de asistentes y administradores sociales; y su sostenibilidad financiera no siempre está garantizada (en algunos países dependen de financiación de donantes). Cuando volvemos a reflejar las divisiones por género entre trabajo remunerado/no remunerado, estructurado/no estructurado y reproductivo/productivo, resulta claro cómo las interacciones entre el papel reproductivo de las mujeres, su escasa incorporación al mercado laboral y su acceso diferenciado a la protección social (con un diseño que refuerza aún más sus papeles reproductivos) impulsan y dan forma a las múltiples y persistentes desigualdades de género que se encuentran en diversos grados en el mundo.

Formas de protección social más favorables

¿Hay entonces oportunidades para formas alternativas de protección social, vinculadas o separadas de la situación laboral, que puedan desafiar a las desigualdades de género y mejorar la situación de las mujeres en términos tanto de trabajo como de bienestar?

Los mejores ejemplos de progreso a la hora de reducir desigualdades de género en empleo y bienestar proceden de los estados del bienestar nórdicos. Por ejemplo, en Suecia las mujeres han podido ganar una buena posición en el mercado laboral en condiciones de trabajo relativamente buenas con sujeción a brechas salariales por género relativamente pequeñas. Aunque la segmentación basada en el género persiste en el mercado laboral y la división del trabajo de cuidado no remunerado sigue siendo desigual (aunque menos que con otros regímenes de bienestar), los servicios financiados con impuestos y prestados por el estado (sanidad, educación, cuidado) han aligerado la carga que soportan las mujeres. Los servicios de cuidado públicos generosamente financiados no solo han aligerado la carga del cuidado que soportan los hogares, sino que también son un empleador clave de mujeres, ofreciendo buenos salarios y condiciones de trabajo. Esta estrategia se ha complementado con un sistema de transferencias e impuestos estrictamente igualitario desde la perspectiva del género que presta servicios públicos generosamente financiados, prestaciones familiares universales y generosas políticas de bajas por motivos familiares (que predominantemente usan las mujeres). En una serie de indicadores, incluyendo la pobreza de las madres solteras, Suecia está bien clasificada con respecto a otros países de la OCDE.

Sin embargo, las posibilidades de estas políticas (como apuntan Heintz y Lund, *op. cit.*) se basan en gran medida en el pleno empleo. Por otra parte, las prestaciones como el derecho a una baja parental o de maternidad pagada está muy limitada en contextos donde hay niveles significativos de empleo no estructurado. Por ejemplo, en Argentina la ley que establece una baja de maternidad de tres meses con una sustitución del 100 por cien del salario solo se aplica a la mitad de la fuerza laboral femenina debido a la desestructuración generalizada (Faur, 2008). En países en los que una mayor proporción de la fuerza laboral trabaja de forma

no estructurada, como Tanzania o la India, la baja pagada solo es una opción para las pocas (como mucho un 10 por ciento) que están empleadas de forma estructurada.

Sin embargo, hay otras políticas (también demostradas en el modelo nórdico) que pueden ayudar a las familias a equilibrar la necesidad de obtener una renta con la necesidad de proporcionar cuidado a sus dependientes. Unos servicios de cuidado accesibles y de calidad pueden desempeñar un papel central a la hora de ampliar las opciones de vida de las mujeres, especialmente su capacidad para integrarse en trabajo remunerado. Ha habido muchas reivindicaciones de servicios de cuidado accesibles en las agendas de los movimientos de mujeres en muchos países industrializados, y los defensores de los derechos de la mujer también las están articulando cada vez más en otros países. Las reivindicaciones feministas tienen en ocasiones el apoyo de los defensores de los derechos del niño.

Los países en desarrollo con rentas medias como Argentina, Chile, México, Sudáfrica y Uruguay han estado experimentando con varias políticas relacionadas con el cuidado, incluyendo servicios de cuidado y educación de primera infancia. Todos estos países también se han caracterizado por niveles elevados de desigualdad de rentas. Por lo tanto, el reto que afrontan no es solo ampliar la cobertura de servicios, sino hacerlo de un modo que reduzca las desigualdades regionales y de clase en la calidad del servicio al que acceden los niños de diferentes grupos socioeconómicos. Esto se convierte en un reto formidable cuando se usa una mezcla de provisión pública y privada y cuando hay diferentes tipos de servicios “públicos” dirigidos a niños de diferentes trasfondos socioeconómicos.

Muchos activistas políticos defienden ahora sacar el cuidado de la familia como un mecanismo de expandir las oportunidades de empleo de las mujeres. Sin embargo, la realidad sobre el terreno nos cuenta una historia más compleja. Lo que es especialmente problemático es que los programas sociales relacionados con el cuidado, ya sea en el área del cuidado y la educación de primera infancia o en el área de los programas de Cuidado Domiciliario que han proliferado en respuesta a las reivindicaciones de cuidado relacionadas con el VIH y el SIDA (Lund, 2010; Meena, 2010), tienen que depender en gran medida del trabajo “voluntario” o “comunitario”. Esto es muy a menudo una forma de trabajo mal remunerado o no remunerado en absoluto predominantemente realizado por mujeres. Otra manera de proporcionar cuidado remunerado que ha crecido en los últimos años en países en desarrollo con niveles elevados de desigualdad de rentas como China y la India, así como en muchos países “desarrollados”, es el servicio doméstico remunerado. Muchas de estas trabajadoras tienen un acceso limitado o nulo a programas de protección social (por ejemplo, seguros sociales), y en ocasiones tienen que abandonar las necesidades de cuidado de sus propios dependientes para ganarse la vida (Palriwala y Neetha, 2010).

Es un panorama muy diferente del sueco, donde el estado financió y reguló la ampliación de los servicios de cuidado y donde los trabajadores sociales eran funcionarios públicos, con todos los derechos y privilegios que ello implica. Si la ampliación del sector servicios, y de los servicios de cuidado en particular, va a desempeñar el papel de un motor de crecimiento que mejorará la capacidad y creará empleo, entonces el respeto por los derechos de los trabajadores, la lucha por la igualdad en la remuneración y la garantía de resultados de calidad en el sector del cuidado constituirán retos importantes que las políticas públicas deben afrontar (Razavi y Staab, 2010). Cuando el trabajo de cuidado tiene una remuneración decente y cuenta con protección, puede satisfacer los intereses tanto de los trabajadores como de los usuarios de los servicios.

4. Conclusión: hacia una agenda política de igualdad de género

¿Qué lecciones podemos sacar del análisis de experiencias (tanto positivas como negativas) para construir una agenda política de igualdad de género? En particular, ¿qué sugiere esta discusión en cuanto a posibilidades de reformar las relaciones entre empleo, trabajo y protección social para lograr situaciones mejores para las mujeres?

De lo tratado anteriormente, surgen las siguientes sugerencias de políticas:

- El trabajo no remunerado exige un reconocimiento como valiosa aportación social, por ejemplo con políticas de baja parental disponibles universalmente.
- Prestación de servicios de cuidado accesibles y asequibles, como algo esencial para ayudar a las familias con sus responsabilidades de cuidado no remunerado y como un sector que proporciona trabajos relativamente bien protegidos.
- Servicios de cuidado que estén regulados para proporcionar una fuente de empleo decente (especialmente para mujeres).
- Invertir en servicios públicos de calidad, particularmente sanidad y educación, ya que es probable que el acceso privado continúe fuera del alcance de muchos hombres y mujeres.
- Otra prioridad política es ampliar la cobertura de los programas de seguros sanitarios a ciudadanos que pueden realizar diferentes tipos de cotizaciones (no solo mediante trabajo en el sector estructurado, sino también en el sector no estructurado, voluntario y no remunerado).
- Las prestaciones familiares del tipo que ofrecen los programas de asistencia social deberían considerarse un componente de un conjunto mucho más amplio de políticas sociales porque estas solo van a familias/mujeres durante un período específico de su vida (cuando los niños son pequeños) para ayudar con los costes de criar a sus hijos; no pueden considerarse un sustituto de los servicios públicos ni un sustituto de un empleo decente.
- Las mujeres necesitan trabajo con una remuneración decente para garantizar su propia seguridad económica y la de sus dependientes (aunque las prestaciones familiares pueden ser un componente adicional).
- Pensiones para ofrecer seguridad en la vejez; las pensiones contributivas deberían ajustarse idealmente para incluir prestaciones fijas, dada la persistencia de las desventajas en el mercado laboral que afrontan las mujeres (menores tasas de participación, menos ingresos, más interrupciones profesionales).

Además, en economías con rentas bajas, rurales o muy desestructuradas las propias mujeres priorizan en general varios planos de la política, pero quedan fuera de muchas de las disposiciones estructuradas de la política social: en particular, una vivienda segura (bien como fuente de refugio, protección y garantía bien como lugar de producción) es una necesidad básica sobre la que se puede acceder a muchos otros derechos y a depender del empleo (Cook y Kabeer, 2010). Igualmente, la infraestructura económica básica fuera de los sectores sociales (carreteras y transporte, por ejemplo) es crítica para acceder a otros servicios y lograr resultados tanto sociales como económicos. Esto exige que las metas de asuntos sociales e igualdad de género se integren en todas las áreas de la política y no solo en los sectores “sociales” (a menudo débiles y con recursos limitados).

Volviendo a las estructuras y procesos desde la perspectiva del género que se tratan en este documento, que limitan las oportunidades de empleo estructurado de las mujeres y comprometen su acceso a la protección social, resulta evidente que una categoría clave de opciones políticas, muy separada del mercado laboral, es la que socializa los costes de reproducción. Algo de esto se pone de relieve en el conjunto de implicaciones políticas susodichas. Invertir en la prestación de servicios o apoyar de otro modo a las familias para reducir la carga de reproducción sobre el hogar tiene implicaciones para el empleo (tanto en términos de liberar mano de obra femenina como de apoyar la (re)producción de mano de obra para el mercado). Desde una perspectiva económica feminista, el reto crítico es llevar al sector reproductivo (y así el reconocimiento del trabajo no remunerado) hasta el dominio del análisis económico y de los mercados, contabilizando así plenamente los costes relacionados con la producción y mantenimiento de mano de obra y familias. El apoyo a estos procesos debe empezar por corregir las estructuras inherentemente desiguales de bienestar que se ofrecen a trabajadores en estos diferentes sectores de la economía.

El papel directo del estado a través de políticas públicas bien diseñadas es obviamente crítico para afrontar las exclusiones y desigualdades de género susodichas, aunque la experiencia histórica también reconoce que los mercados y las familias son proveedores críticos de bienestar individual. En general, se hace hincapié en la implicación del estado en un conjunto claramente definido de funciones para apoyar a la gente en caso de contingencias (problemas de salud, vejez, desempleo). Pero el estado en las economías avanzadas más equitativas (según se ha descrito) también ha desempeñado un papel crítico para regular los mercados, garantizar normas laborales y reducir el coste de reproducción para las familias, apoyando así sistemas y condiciones institucionales con las que puedan prosperar sociedades más equitativas y con mayor cohesión. Aunque las políticas sociales directas fueron parte de esta historia, una parte también reside en el alcance regulador del estado. La retirada por parte del estado del apoyo a los trabajadores sindicados y otras agendas redistributivas ha supuesto que el equilibrio de poder del mercado se aleje de los trabajadores e inevitablemente más aún de los más maginados (como las mujeres). Como sugieren las evidencias, el resultado son desigualdades crecientes en múltiples dimensiones, incluyendo la renta, entre los trabajadores estructurados y los no estructurados y por género. Corregir estas claves estructurales de la exclusión de la mujer exigirá nuevas formas de regulación.

El anterior análisis sugiere que, aunque son esenciales intervenciones y mecanismos específicos para superar las limitaciones específicas de género, necesitan combinarse con cambios más generales en la política con los que se moderen los efectos de desigualdad del mercado, no solo mediante medidas redistributivas (políticas fiscales y asistencia social) sino más significativamente a través de regulaciones y sistemas institucionales que corrijan la posición de debilidad de los trabajadores en la economía así como la valoración discriminatoria de diferentes tipos de trabajadores (por género, raza, etc.), y que coloquen la creación de empleo productivo en un papel más protagonista de las agendas políticas nacionales.

Aunque en las actuales circunstancias de segmentación y desestructuración las políticas sociales directas desvinculadas del trabajo pueden ser más eficaces a la hora de superar ciertas limitaciones de género, en última instancia necesitan estar acompañadas de un camino de crecimiento generador de empleo que cree explícitamente oportunidades para que las mujeres tengan acceso a un trabajo decente, productivo y retribuido. Las alternativas de políticas redistributivas adicionales desvinculadas del mercado laboral (como a través de una ayuda de

ingresos básica para todos los ciudadanos) pueden abordar algunas de las limitaciones materiales o de ingresos de las mujeres con rentas bajas, pero en solitario no abordarían las limitaciones de género planteadas en este documento.

Referencias bibliográficas

- Anker, Richard, Helina Melkas and A. Korten (2003): *Gender-based Occupational Segregation in the 1990s*. ILO Working Paper, Focus Programme on Promoting the Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work. ILO, Ginebra.
- Arenas de Mesa, A. and Veronica Montecinos. (1999): “The privatization of social security and women’s welfare: Gender effects of the Chilean reform”. *Latin American Research Review*, Vol. 34, No. 3, pp. 7–37.
- Arza, Camila (2010): *Policy Change in Turbulent Times. The Nationalization of Private Pensions in Argentina*. Paper presented at the UNRISD Conference on The Social and Political Dimensions of the Global Crisis: Implications for Developing Countries, 12-13 November 2009, Ginebra.
- Beneria, Lourdes (1999): “Globalization, gender and the Davos man”. *Feminist Economics*, Vol.5, No.3, pp. 61-83.
- Bergman, H. y Barbara Hobson (2002): “Compulsory fatherhood: The coding of fatherhood in Sweden”. En Barbara Hobson (ed.) *Making Men into Fathers: Men, Masculinities and the Social Politics of Fatherhood*. Cambridge University Press, Cambridge.
- Berik, Günseli (2009): “Growth with gender inequality: Another look at East Asian development.” En Günseli Berik, Yana van der Meulen Rodgers and Ann Zammit, (eds.), *Social Justice and Gender Equality: Rethinking Development Strategies and Macroeconomic Policies*. Routledge/ UNRISD, Londres y Nueva York.
- Brachet-Marquez, Viviane y Orlandina de Oliveira (2004): “Gendering the debate on the welfare state in Mexico: Women’s employment and welfare entitlements in the globalized economy”. En Shahra Razavi, Ruth Pearson and Caroline Danloy (eds.), *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Bradshaw, Sarah (2008): “From structural adjustment to social adjustment: A gendered analysis of conditional cash transfer programmes in Mexico and Nicaragua.” *Global Social Policy*, Vol. 8, No. 2, 1 Agosto, pp. 188–207.
- Budlender, Debbie (2008a): *Feasibility and Appropriateness of Attaching Behavioural Conditions to a Social Support Grant for Children Aged 15-17 Years*, Report prepared for Department of Social Development (Government of South Africa), Final Version.
- Budlender, Debbie (2008b): *The Statistical Evidence on Care and Non-Care Work across Six Countries*. Gender and Development Programme Paper No. 4, UNRISD, Ginebra.
- Budlender, Debbie y Francie Lund (2010): *South Africa: A Legacy of Family Disruption*. Mimeo. UNRISD, Ginebra.

Budlender, Debbie y I. Woolard (2006): *The Impact of the South African Child Support and Old Age Grants on Children's Schooling and Work*. Paper presented at the ILO International Programme on the Elimination of Child Labour. ILO, Ginebra.

Cerrutti, Marcela (2000): "Economic reform, structural adjustment and female labor force participation in Buenos Aires, Argentina." *World Development* 28(5), pp. 879-891.

Chang, Ha-Joon (2001): *Breaking the mould: An institutional political economy alternative to the neoliberal theory of the market and the state*. SPD Programme Paper No.6, UNRISD, Ginebra.

Chant, Sylvia (2008): "The 'feminisation of poverty' and the 'feminisation' of anti-poverty programmes: Room for revision?" *Journal of Development Studies* 4(2), pp. 165-197.

Cho, Hyoung, Ann Zammit, Jinjoo Chung y In-Soon Kang (2004). "Korea's miracle and crisis: What was in it for women?" In Shahra Razavi, Ruth Pearson and Caroline Danloy (eds.), *Globalization, Export-Oriented Employment, and Social Policy: Gendered Connections*. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Cook, Sarah y Naila Kabeer (2010): "Introduction: Exclusions, Deficits and Trajectories", en Sarah Cook y Naila Kabeer (eds.), *Social Protection as Development Policy: Asian Perspectives*. Routledge, Londres y Nueva Delhi.

Cook, Sarah y Xiao-yuan Dong (2011): "Harsh Choices: Chinese Women's Paid Work and Unpaid Care Responsibilities under Economic Reform", *Development and Change* 42(4), pp. 947-965.

Davin, Delia (2004): "The impact of export-oriented manufacturing on the welfare entitlements of Chinese women workers." En Shahra Razavi, Ruth Pearson and Caroline Danloy (eds.), *Globalization, Export-Oriented Employment and Social Policy: Gendered Connections*. UNRISD/Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Department for International Development (Dfid) (2011): *Cash Transfers Evidence Paper*, Policy Division, Londres.

Directorate General of Budget and Statistics (2003): *Yearbook of Earnings and Productivity*, Directorate General of Budget and Statistics, Taiwan.

Einhorn, Barbara (1993): *Cinderella Goes to Market: Citizenship, Gender and Women's Movements in East Central Europe*. Verso, Londres.

Elson, Diane (1999): "Labor markets as gendered institutions: Equality, efficiency and empowerment issues." *World Development*, Vol. 27, No.3, pp. 611-627.

Escobar Latapi, Agustin y Mercedes Gonzalez de la Rocha (2009): "Girls, mothers and poverty reduction in Mexico: Evaluating *Progres-a-Oportunidades*." En Shahra Razavi (ed.), *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards "Embedded Liberalism"?* Routledge/UNRISD, Nueva York.

Esquivel, Valeria y Eleonor Faur (2007): *Argentina Country Study for the Political and Social Economy of Care*, Research Report No.1, UNRISD, Ginebra.

- Faur, Eleonor (2008): *The Care Diamond: Social Policy Regime, Care Policies and Programmes in Argentina*. UNRISD, Ginebra. (www.unrisd.org)
- Filgueira, Fernanco (2007): “The Latin American social states: Critical junctures and critical choices.” In Bangura, Yusuf (ed.), *Democracy and Social Policy*, Palgrave/UNRISD, Basingstoke.
- Folbre, Nancy (1994): *Who Pays for the Kids? Gender and the Structures of Constraint*. Routledge, Londres.
- Fraser, Nancy y Linda Gordon (1994): “A genealogy of dependency: Tracing a keyword of the U.S. welfare state.” *Signs* Vol. 19, No. 2, pp. 309–36.
- Gonzalez de la Rocha, Mercedes (1988): “Economic crisis, domestic reorganisation and women’s work in Guadalajara.” *Bulletin of Latin American Research*, Vol. 7, No.2, pp. 207-223.
- Harriss-White, Barbara (2010): “Work and well-being in informal economies: The regulative roles of institutions of identity and the state.” *World Development*, Vol.38, No.2, pp.170-183.
- Harriss-White, Barbara (2003): “Inequality at work in the informal economy: Key issues and illustrations.” *International Labour Review*, Vol.142, No.4, pp.459-469.
- Hassim, Shireen and Shahra Razavi (2006): “Gender and social policy in a global context: Uncovering the gendered structure of ‘the social’.” En Razavi, Shahra and Shireen Hassim (eds.), *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of “the Social”*, Palgrave/UNRISD, Basingstoke.
- Heintz, James y Francie Lund (2011): *Welfare Regimes and Social Policy: A Review of the Role of Labour and Employment*. Unpublished Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- Heintz, James (2008): *Employment, Informality and Poverty: An Empirical Overview of Six Countries with a Focus on Gender and Race*. Background paper for UNRISD report, *Combating Poverty and Inequality* (2010), UNRISD, Ginebra.
- Heintz, James y Robert Pollin (2003): *Informalisation, Economic Growth and the Challenge of Creating Viable Labor Standards in Developing Countries*. Working Paper Series No.60, Political Economy Research Institute, University of Massachusetts, Amherst.
- Hertz, Tom (2004): *Have Minimum Wage Benefited South Africa’s Domestic Service Workers?* Paper presented at the Forum on African Development and Poverty Reduction: The Macro-Micro Linkage, Somerset West, 13–15 Octubre.
- Hobson, Barbara (2006): “The evolution of the women-friendly state: Opportunities and constraints in the Swedish welfare state.” In Razavi, Shahra and Shireen Hassim (eds.), *Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of “the Social”*, Palgrave/UNRISD, Basingstoke.

Huber, Evelyne (2000): *Social Policy in a Development Context: Notes on Social Security and Pensions Systems*, Presentation at the UNRISD Conference on Social Policy in a Development Context, Stockholm, 23-24 Septiembre.

Huber, Evelyne y John D. Stephens (2000): *The Political Economy of Pension Reform in Latin America*. OPG No 7, UNRISD, Ginebra.

International Labour Office (ILO) (2010): "Direct access to all selected series by country: Table 11, Total employment - by industry: manufacturing (Thousands)" <http://laborsta.ilo.org/>

International Labour Office (ILO) (2004b): LABORSTA. <http://laborsta.ilo.org/>, accedido el 29 Noviembre 2004.

International Labour Office (ILO) (2001): *Social Security: Issues, Challenges and Prospects*. ILO, Ginebra.

Iriart, Celia (2005): "The transnationalization of the health care system in Argentina". En Maureen Mackintosh and Meri Koivusalo (eds.), *Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses*. Basingstoke, Palgrave.

Jenson, Jane (1997): "Who cares? Gender and welfare regimes". *Social Politics*, Vol. 4, No.2, pp. 182-187.

Kabeer, Naila (2007): *Marriage, Motherhood and Masculinity in the Global Economy: Reconfigurations of Personal and Economic Life*. Working Paper No.290, IDS, Sussex.

Kwon, Huck-Ju and Byongho Tchoe (2005): "The political economy of National Health Insurance in Korea". En Maureen Mackintosh and Meri Koivusalo (eds.), *Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses*. Basingstoke, Palgrave.

Lewis, Jane (1992): "Gender and the development of welfare regimes." *Journal of European Social Policy*, Vol. 2, No. 3, 159-173.

Lund, Francie (2010): "Hierarchies of care work in South Africa: Nurses, social workers and home-based care workers". *International Labour Review*, Special Issue on *Workers in the Care Economy* 149(4), pp. 495-509.

Lund, Francie (2011): "A step in the wrong direction: Linking the South Africa Child Support Grant to school attendance". *Journal of Poverty and Social Justice* 19(1), pp. 5-14.

Lund, Francie y Debbie Budlender (2009): *Paid Care Providers in South Africa: Nurses, Domestic Workers and Home-Based Care Workers*. South African Research Report 4 for the UNRISD Project on the Political and Social Economy of Care, UNRISD, Ginebra.

Mackintosh, Maureen y Meri Koivusalo (2005): "Health systems and commercialisation: In search of good sense." In Maureen Mackintosh and Meri Koivusalo (eds.), *Commercialization of Health Care: Global and Local Dynamics and Policy Responses*. Basingstoke, Palgrave.

Mackintosh, Maureen y Paula Tibandebage (2006): "Gender and health sector reform: Analytical perspectives on African experience". En Razavi, Shahra and Shireen Hassim (eds.),

Gender and Social Policy in a Global Context: Uncovering the Gendered Structure of “the Social”, Palgrave/UNRISD, Basingstoke.

Meena, Ruth (2010): “Nurses and home-based caregivers in the Republic of Tanzania: A discontinuum of care”. *International Labour Review*, Special Issue on *Workers in the Care Economy* 149(4), pp. 529-542.

Melkas, Helina y Richard Anker (2003): *Towards Gender Equity in Japanese and Nordic Labour Markets: A Tale of Two Paths*. ILO, Ginebra.

Melo, Marcus. A. (2008): *Democracy, Social Spending and Poverty*. Background paper for UNRISD Report on Combating Poverty and Inequality.

Mesa-Lago, Carmelo (2008): *Social Insurance (Pensions and Health), Labour Markets and Coverage in Latin America*. SPD Programme Paper No. 36, UNRISD, Ginebra.

Mhone, Guy (2004): “Historical trajectories of social policy in post-colonial Africa: The case of Zambia”. In Mkandawire, Thandika (ed.) *Social Policy in a Development Context*. Palgrave/UNRISD, Basingstoke.

Molyneux, Maxine (2007): *Change and Continuity in Social Protection in Latin America: Mothers at the Service of the State?* GD Programme Paper No.1, UNRISD, Ginebra.

Molyneux, Maxine (1985): “Mobilization without emancipation? Women’s interests, the state, and revolution in Nicaragua.” *Feminist Studies*, 11 (verano), pp. 227–254.

National Bureau of Statistics (China) (2004): *China Statistical Yearbook*. China.

UNSTATS (2010) "Women's wages in manufacturing as a percentage of men's wages" (Updated June 2010) <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/tab5e.htm>

Niehaus, Isak A (1994): “Disharmonious spouses and harmonious siblings. Conceptualising household formation among urban residents in Qwaqwa”. *African Studies*, Vol.53, No.1, pp.115-135.

O’Laughlin, Bridget (2008): “Missing men? The debate over rural poverty and women-headed households in Southern Africa”. *Journal of Peasant Studies*. Vol.25, No. 2, pp.1-48.

Organization for Economic Cooperation and Development (OECD) (2005): *OECD Employment Outlook*. OECD, París.

Palriwala, Rajni and Neetha N. (2010): “Care arrangements and bargains: Anganwadi and paid domestic workers in India”. *International Labour Review*, Special Issue on *Workers in the Care Economy* 149(4), pp. 511-527.

Pearson, Ruth (2000): “All change? Men, women and reproductive work in the global economy.” *European Journal of Development Research*, Vol. 12, No.2, pp. 219-237.

Polanyi, Karl (1957): *The Great Transformation*, Beacon Press, Boston.

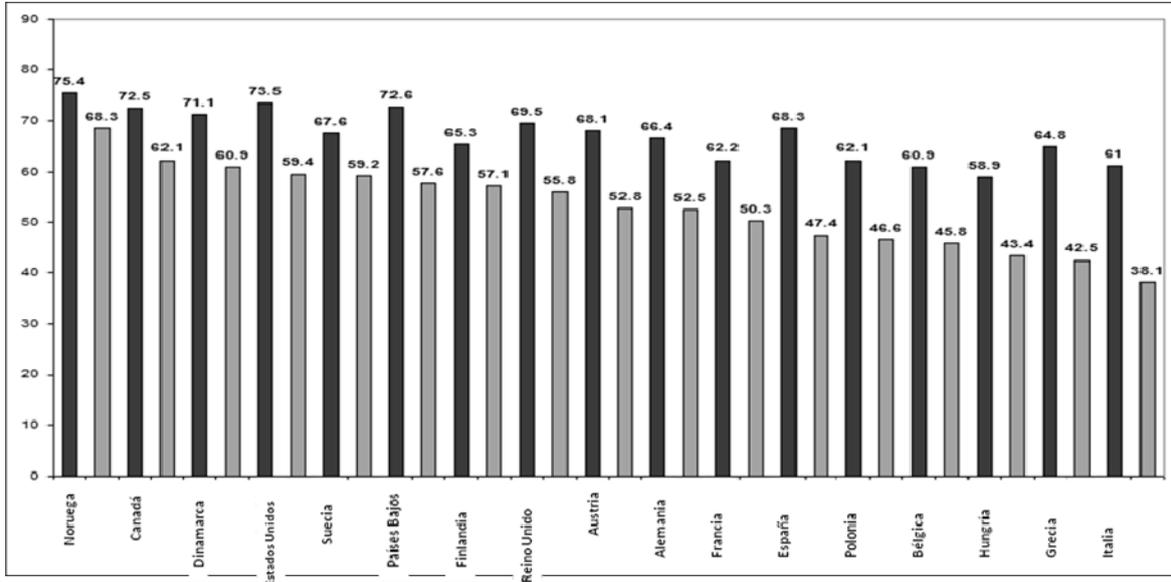
- Razavi, Shahra and Silke Staab (2010): “Underpaid and overworked: A cross-national perspective on care workers”, *International Labour Review*, Special Issue on *Workers in the Care Economy* 149(4), pp. 407-422.
- Seguino, Stephanie (2000a): “Accounting for gender in Asian economic growth”, *Feminist Economics*, Vol. 6, No. 3, pp. 27-58.
- Seguino, Stephanie (2000b): “The effects of structural change and economic liberalisation on gender wage differentials in South Korea and Taiwan”. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 24, pp. 437-459.
- Srivastava, Ravi (2008): “Towards universal social protection in India in a rights-based paradigm”, *Indian Journal of Human Development*, Vol.2 , No.1, pp. 111-132.
- Standing, Guy (1999): “Global feminization through flexible labor: A theme revisited”. *World Development*, Vol. 27, No.3, pp. 583-602.
- Tibandebage, Paula (2004): *Health Sector Reforms and Gender Implications: A Case Study of Mutual Health Insurance Schemes in Tanzania*. Mimeo, UNRISD, Ginebra.
- Tsikata, Dzodzi (2009): “Informalization, the Informal Economy and Urban Women’s Livelihoods in Sub-Saharan Africa since the 1990s”. En Razavi, Shahra (ed.), *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards “Embedded Liberalism”?* Routledge/UNRISD, Nueva York.
- United Nations Division for the Advancement of Women (UNDAW) (1999): *1999 World Survey on the Role of Women in Development: Globalization, Gender and Work*. United Nations, Nueva York.
- United Nations Research Institute for Social Development (UNRISD) (2010): *Combating Poverty and Inequality: Structural Change, Social Policy and Politics*. UNRISD, Ginebra.
- United Nations Statistical Division (UNSTATS) (2010): "Women's wages in manufacturing as a percentage of men's wages" (Updated June 2010). Online. Disponible en: <http://unstats.un.org/unsd/demographic/products/indwm/tab5e.htm>
- Veras Soares, Fabio, Rafael Perez Ribas y Rafael Guerreiro Osório (2007): *Evaluating the Impact of Brazil’s Bolsa Familia: Cash Transfer Programmes in Comparative Perspective*. Report No. 1. International Poverty Centre, UNDP, Brasilia.
- Whitehead, Anne (2009): “The gendered impacts of liberalization policies on African agricultural economies and rural livelihoods.” In Shahra Razavi (ed.). *The Gendered Impacts of Liberalization: Towards “Embedded Liberalism”?* Routledge/UNRISD, Nueva York, pp. 37-62.
- Whitehead, Anne (1979): “Some preliminary notes on the subordination of women.” *IDS Bulletin*, Vol.10, No. 3.
- World Bank (2011): *World Development Report 2012: Gender Equality and Development*. World Bank, Washington D.C.

World Bank (2001): *Engendering Development Through Gender Equality in Rights, Resources and Voice*. Policy Research Report, World Bank, Washington D.C.

World Bank. (2006): *World Development Report 2006: Equity and Development*. World Bank, Washington D.C.

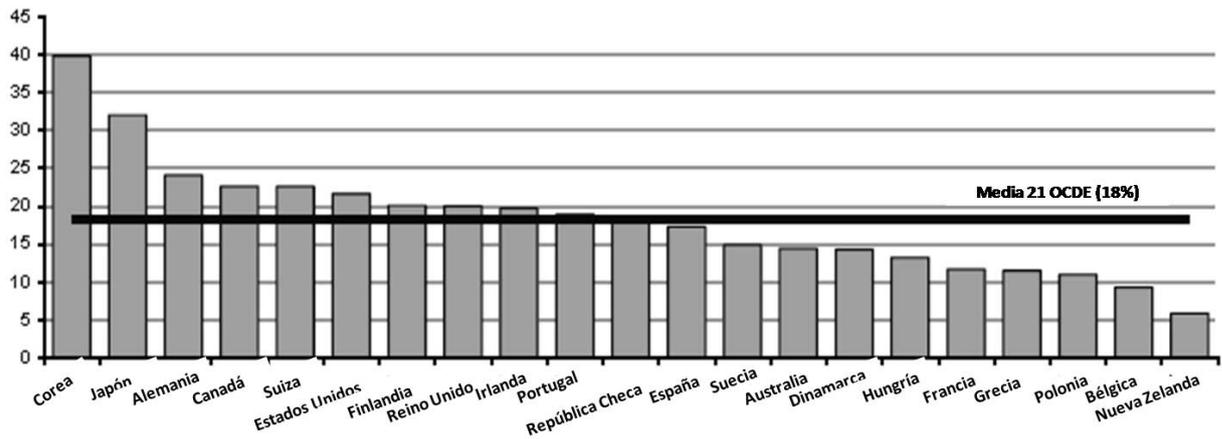
ANEXOS

Figura 1. Tasas de participación en el mercado laboral de hombres y mujeres en países desarrollados seleccionados, 2006 (edad 15+)



Fuente: Base de Datos de la División Estadística de la CEPE de las Naciones Unidas, compilado de fuentes oficiales nacionales e internacionales (EUROSTAT y OIT).

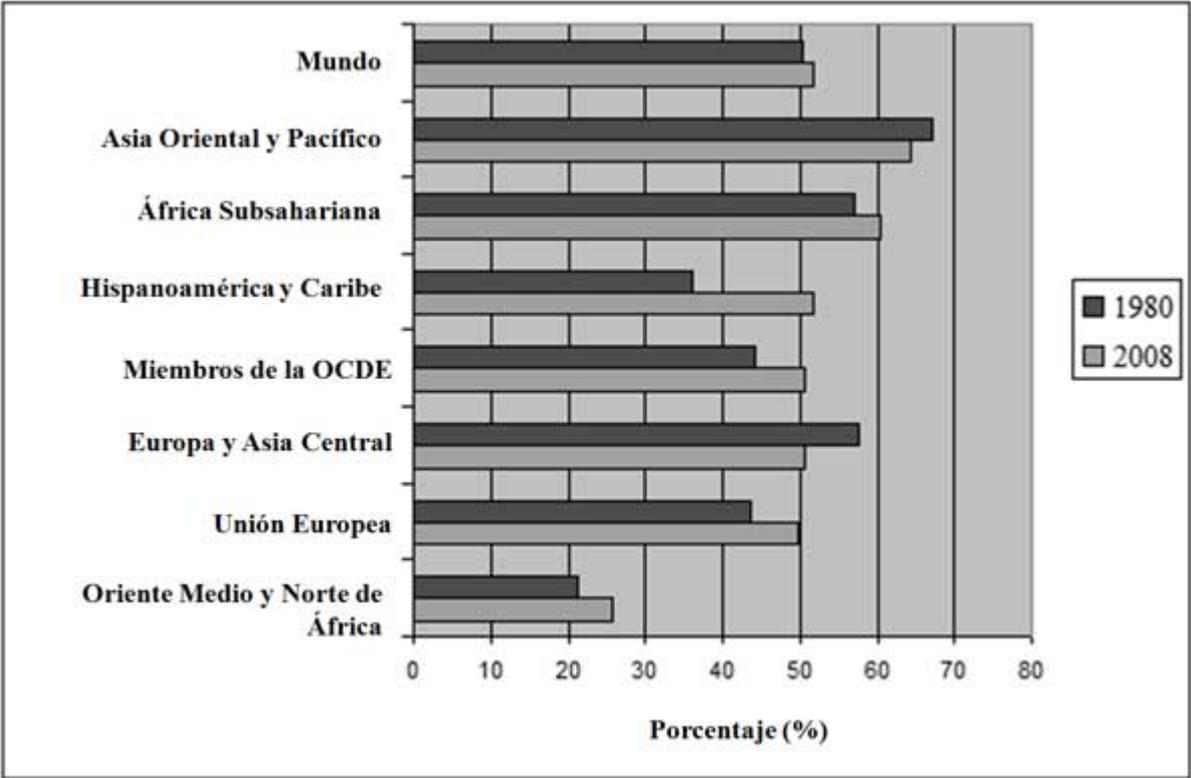
Figura 2. Brecha por género en ingresos medios de empleados a tiempo completo, 2004 o último año disponible



Nota: los países se clasifican, de izquierda a derecha, en orden descendente de la brecha salarial por género.

Fuente: Base de datos de Ingresos de la OCDE.

Figura 3: Tasa de participación laboral femenina (% de población femenina, edades 15+)



Fuente: Banco Mundial (2010) Indicadores de Desarrollo Mundial, http://databank.worldbank.org/ddp/home.do?Step=2&id=4&hActiveDimensionId=WDI_Series

Tabla 1. Cuota femenina de empleo remunerado en el sector manufacturero, economías asiáticas seleccionadas (1991-2009)

	1991 (%)	2000 (%)	2009 (%)	Cambio punto porcentual	
				(1991-2000)	(1991-2009)
China	42 ⁽¹⁾	46	-	+4	-
Hong Kong (RAE China)	47	43	33	-4	-14
República de Corea	41 ⁽²⁾	36	30	-5	-11
Singapur	45	41 ⁽³⁾	-	-4	-
Prov. china de Taiwán	45	42	-	-3	-
Tailandia	50	49	53	-1	+3

Notas: (1) Datos de 1990; (2) Datos de 1992; (3) Datos de 1999; (4) Los datos se refieren al empleo total en el sector manufacturero.

Fuente: OIT 2010, Los datos son de OIT 2004b salvo los de la Provincia china de Taiwán, que son de la Dirección General de Presupuesto y Estadística 2003, y China, que son de la Oficina Nacional de Estadística 2004.

Tabla 2: Coeficientes (en porcentajes) de salarios manufactureros de las mujeres con respecto a los hombres, países seleccionados (1990 - 2008)

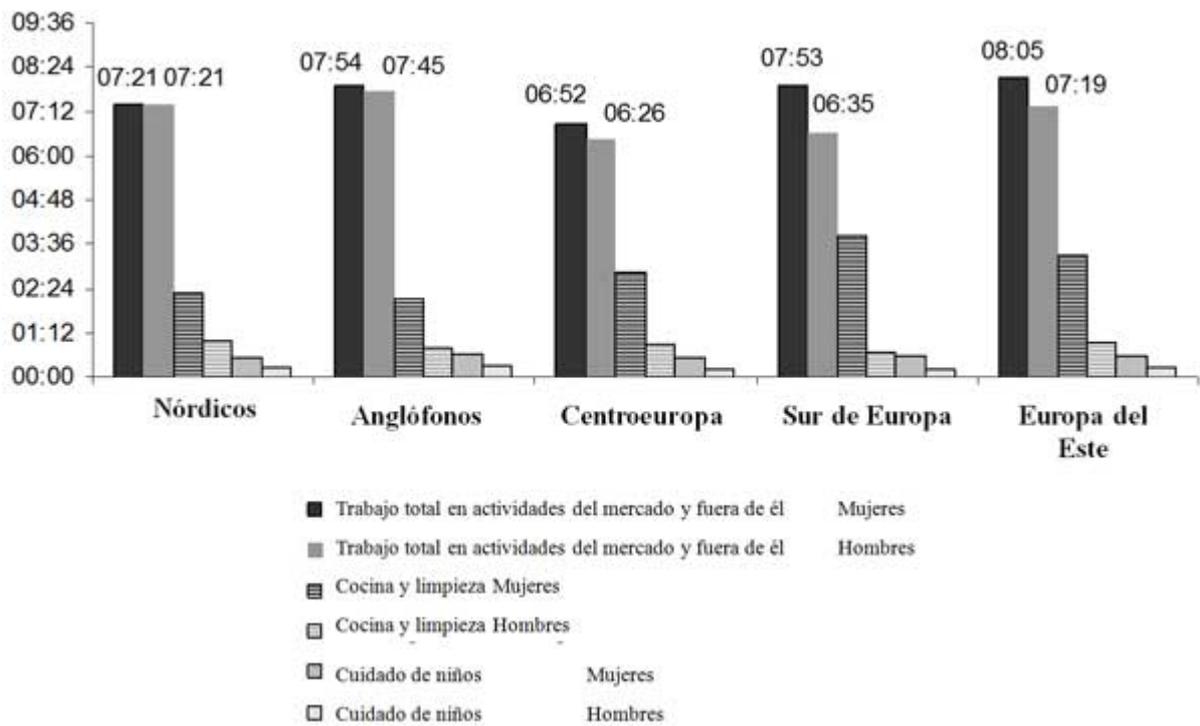
	1990	1995	1999	2008
África				
Egipto	67,9	73,6	75,2	66,2 ⁽⁷⁾
Kenia	73,3	92,8	-	
Suazilandia	87,7	86,6	62,8 ⁽¹⁾	56,6 ⁽³⁾
América Latina				
Brasil	53,6	56,9	61,7	61,3 ⁽⁴⁾
Costa Rica	74,3	70,9	73,1	94,6
El Salvador	94,1	96,6	62,0	63,7 ⁽⁶⁾
México	-	68,7	69,7	71,8
Panamá	-	-	93,2	96,8
Paraguay	66,5	79,5	54,6	108,2
Asia				
Hong Kong (RAE China) ⁽²⁾	69,5	60,9	57,3	60,4
República de Corea	50,3	54,1	55,6	57,2 ⁽⁷⁾
Malasia	50,1	57,9	62,9 ⁽¹⁾	
Filipinas	-	74,3	79,9	92,2
Tailandia	-	61,6	64,8	75,4 ⁽⁵⁾

Notas: los coeficientes de los salarios de las mujeres con respecto a los hombres se calculan como el coeficiente del salario manufacturero femenino medio (en todos los subsectores, como el textil, electrónica y construcción naval, y todas las ocupaciones) con respecto al salario masculino medio medido de igual manera. El coeficiente puede variar porque se paga menos a las mujeres que a los hombres en la misma ocupación y sector, pero también porque el empleo de las mujeres se concentra en ocupaciones y sectores sustancialmente diferentes de los de los hombres, con los efectos consecuentes sobre los salarios. Así, los factores de segregación en puestos de trabajo, educación u otros factores relacionados con la productividad, o la simple discriminación, pueden influir en los coeficientes salariales. Nada de esto se ha reflejado en el coeficiente salarial por género bruto.

(1) Datos de 1997; (2) Salarios no agrícolas; (3) Datos de 2000; (4) Datos de 2002; (5) Datos de 2003; (6) Datos de 2006; (7) Datos de 2007.

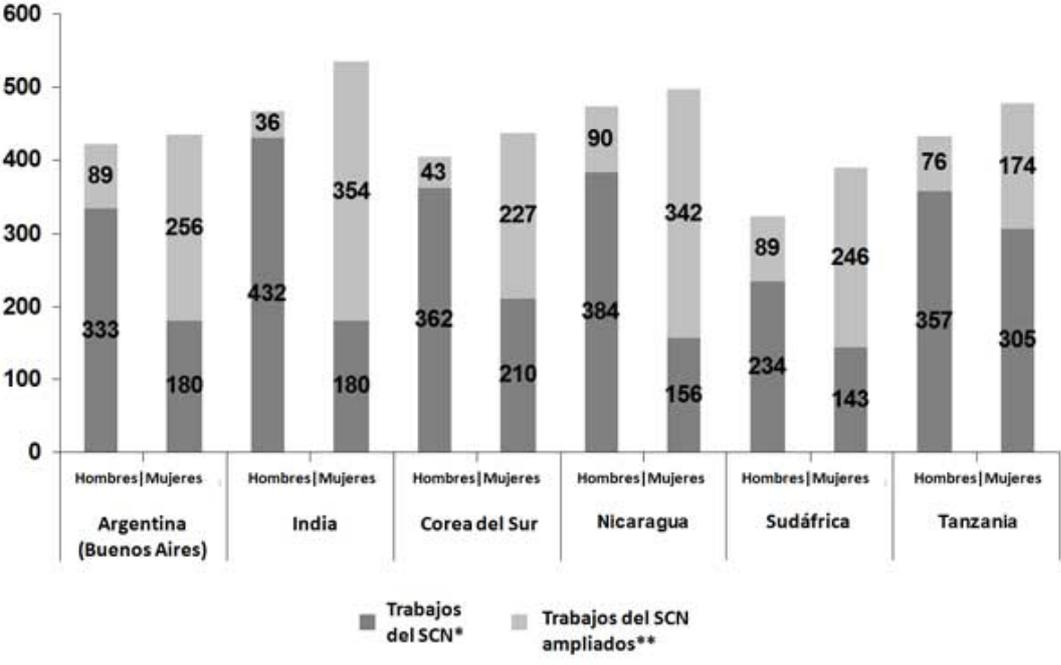
Fuente: Calculado de OIT 2004b, UNSTATS 2010

Figura 4. Países con rentas altas seleccionados: tiempo medio dedicado al día por mujeres y hombres al trabajo del mercado y fuera de él, por grupo de régimen*



* Se incluyen los siguientes países en cada grupo: Nórdicos (Suecia, Noruega, Finlandia), Anglófonos (EE.UU., Reino Unido, Canadá), Centroeuropa (Francia, Alemania, Bélgica), Sur de Europa (España, Italia, Portugal), Europa del Este (Hungría, Polonia, Eslovenia).
 Fuente: basado en PNUD 2008.

Figura 5. Tiempo medio dedicado al día a trabajos del SCN* y trabajos del SCN ampliado, por país y sexo para toda la población de muestra*****



* El Sistema de Cuentas Nacionales (SCN) distingue la producción que se incluye en cálculos del PIB y la que no. Los trabajos del SCN incluyen la producción de todos los bienes (independientemente de que se vendan o no en el mercado) y todos los servicios que se vendan en el mercado.

** El SCN ampliado (o trabajo de cuidado no remunerado) se refiere al trabajo que se excluye del cálculo del PIB, como trabajo doméstico en la casa propia y cuidado no remunerado de hijos, ancianos y personas enfermas o discapacitadas.

*** En contraste con el tiempo medio de los participantes en las actividades, los cálculos de toda la población de muestra incluye a los que no dedican ningún tiempo al cuidado.

Fuente: Budlender, Debbie 2008.

Tabla 3. Distribución de diferentes ayudas entre hombres y mujeres, Sudáfrica (2008)

	Varones	Mujeres	Porcentaje femenino
<i>Child Support Grant</i> (Subsidio de apoyo para hijos)	83.652	4.852.514	98
<i>Older Person's Grant</i> (Subsidio de ancianos necesitados)	629.233	1.673.017	73
<i>War Veteran's Grant</i> (Subsidio de veteranos de guerra)	1.437	323	18
<i>Disability Grant</i> (Subsidio de discapacidad)	618.540	765.349	55
<i>Foster Child Grant</i> (Subsidio de acogida de niños)	17.814	290.537	94
Combinación de subsidios	180	6.544	97
<i>Care-Dependency Grant</i> (Subsidio de dependencia-cuidado)	3.483	98.731	97
TOTAL	1.354.659	7.687.408	85

Fuente: base de datos de SOCPEN 2008.

Bajo el título «Avances de Investigación», se editan en formato electrónico, para su acceso libre desde la página web de la Fundación, los resultados iniciales de los proyectos que han sido objeto de financiación a través de la Convocatoria de Ayudas a la Investigación, Becas de Estancias Cortas o informes realizados por encargo directo de la Fundación y de su Centro de Estudios.

Fundación Carolina

C/ General Rodrigo, 6, cuerpo alto, 4º piso
Edif. Germania
28003 Madrid
informacion@fundacioncarolina.es

CeALCI

General Rodrigo, 6, c. alto, 1º
Edif. Germania
28003 Madrid
cealci@fundacioncarolina.es