

Trabajo, género y raza

Un tema presente en la agenda brasileña

Las desigualdades de género y raza son ejes estructurantes de los patrones de pobreza e inequidad social. En Brasil, no son temas que afecten a pequeñas minorías, sino cuestiones que involucran a la mayoría de la población: mujeres y negros corresponden a 70% de la población económicamente activa (PEA). El análisis detallado de los indicadores del mercado laboral revela que, a pesar de algunos avances recientes, las desigualdades entre hombres y mujeres, negros y blancos, siguen siendo importantes, tanto en términos de desempleo como de informalidad laboral, remuneraciones y acceso a la seguridad social. Desde el inicio del gobierno de Luiz Inácio Lula da Silva, en 2003, se han implementado nuevas acciones orientadas a transversalizar las perspectivas de género y raza en las políticas públicas y a enfrentar las desigualdades de manera integrada, aunque aún queda mucho por hacer.

LAÍS ABRAMO

■ Introducción

Cada vez resulta más claro que las desigualdades de género y raza en Brasil son ejes estructurantes de los patrones de pobreza e inequidad social. Como banderas características de los movimientos sociales surgidos en el país desde

Laís Abramo: socióloga, máster y doctora en Sociología por la Universidad de San Pablo. Actualmente es directora de la oficina de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en Brasil.

Palabras claves: trabajo, mujeres, género, raza, políticas públicas, Brasil.

Nota: traducción de Sara Daitch. La versión original de este artículo en portugués puede consultarse en <www.nuso.org>.

La «Constitución Ciudadana» establece que la ciudadanía y la dignidad de la persona humana son principios estructurantes del Estado democrático y de derecho, y proclama la necesidad de promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación ■

mediados de los 70 y comienzos de los 80, en un contexto de lucha contra el régimen autoritario, la defensa de los derechos de las mujeres y de la población negra, y la promoción de la igualdad de género y raza, comenzaron a adquirir desde 2000 una presencia cada vez más importante en las políticas públicas.

Un punto intermedio en esa trayectoria fue sin dudas la Constitución Federal de 1988¹, que recientemente cumplió 20 años. No solamente

por lo que está plasmado en su texto, sino también por el proceso de movilización y discusión, intra- y extraparlamentaria, que le dio origen, en el cual jugaron un papel muy importante tanto el movimiento negro como el movimiento de mujeres. La «Constitución Ciudadana», como se la llama hasta hoy, establece que la ciudadanía y la dignidad de la persona humana son principios estructurantes del Estado democrático y de derecho, y proclama la necesidad de promover el bien de todos, sin prejuicios de origen, raza, sexo, color, edad y cualquier otra forma de discriminación (artículo 5, inciso IV). Define el racismo como un crimen «no afianzable e imprescriptible» (artículo 5, inciso XLII) y crea la figura jurídica de los «remanentes de quilombos»², a los que se les reconoce el derecho a la propiedad definitiva de sus tierras. En lo referente a las relaciones de género, además de la ampliación de la licencia por maternidad de 90 a 120 días, de la institución de la licencia por paternidad y del derecho a la jubilación para las empleadas domésticas, la Constitución establece la igualdad de derechos entre hombres y mujeres en la sociedad conyugal (artículo 227, inciso V) y el derecho a la titulación de la tierra para las mujeres en caso de reforma agraria³.

El objetivo de este artículo es discutir algunos aspectos de esa trayectoria y los desafíos actuales para la promoción de la igualdad de género y raza en

1. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*, disponible en <www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>, fecha de consulta: 15/4/2008.

2. Los quilombos son comunidades de esclavos fugados que se constituyeron en diversas partes del territorio brasileño desde mediados del siglo XVII.

3. «El título de dominio y la concesión del uso serán conferidos al hombre o mujer, o a ambos, independientemente del estado civil, en los términos y condiciones previstos por ley» (artículo 189, inciso único).

Brasil. Comienza con una breve discusión sobre las interrelaciones entre las cuestiones de género y raza y la importancia de analizar las desigualdades que se estructuran en torno de esas dimensiones en el mercado de trabajo brasileño para entender la matriz de la desigualdad social en el país. Analiza algunas de las tendencias en la evolución de ambas desigualdades en la última década y media y presenta, finalmente, los principales avances y desafíos para su tratamiento desde las políticas públicas.

■ Las interrelaciones entre género, raza y desigualdad social

Las desigualdades y la discriminación por género y raza en Brasil no son temas que afecten a minorías, sino cuestiones que involucran a grandes mayorías: mujeres y negros correspondían, en 2006, a 71,8% de la población económicamente activa (PEA) de 16 años y más (aproximadamente 68 millones de personas)⁴. Por lo tanto, lo que suceda con esa población tendrá una gran influencia en la evolución de los indicadores de pobreza, desigualdad social y mercado de trabajo.

Por otro lado, Brasil se ha caracterizado, en el último periodo, por una serie de avances en el tratamiento de la interrelación entre esas dos cuestiones y por una conciencia creciente (aunque no exenta de polémicas) respecto a que las desigualdades de género y raza constituyen ejes estructurantes de los patrones de pobreza, inequidad y déficit de trabajo decente. Esa tendencia se ha manifestado tanto en la producción y divulgación sistemática de indicadores y análisis sobre el tema⁵ como en las variadas formas de interlocución entre los movimientos negros y de mujeres, así como también en diversas experiencias de políticas públicas (en el ámbito federal, estadual y municipal) y en las estrategias y estructuras de organizaciones sindicales y empresariales.

4. Datos para la totalidad de Brasil en 2006, incluido el norte rural, según la Encuesta Nacional por Muestra de Domicilios (PNAD, por sus siglas en portugués) del Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE), considerando la población de 16 años y más. La categoría «negro» corresponde a la suma de las categorías «negro» («preto» en portugués) y «pardo» según la clasificación oficial de las encuestas domiciliarias realizadas, que definen cinco categorías de raza/color/etnia: blancos, pretos, negros pardos, amarillos e indígenas.

5. Brasil es uno de los pocos países de América Latina que produce y divulga sistemáticamente datos y estadísticas desagregadas no solo por sexo, sino también por color de piel, a través de las encuestas domiciliarias de empleo y demás condiciones de vida. Es necesario señalar que, a diferencia de otros países, como Estados Unidos, en los que la aproximación a la cuestión racial se realiza por el origen, en el caso de Brasil se da por el fenotipo, cuya principal expresión es el color de piel. V. la discusión al respecto en OIT: *Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego*, módulo 2: «Questão Racial, Pobreza e Emprego no Brasil: Tendências, Enfoques e Políticas de Promoção da Igualdade», OIT, Brasília, 2005, disponible en <www.oit.org.br/info/download/modulo2.pdf>, fecha de consulta: 10/6/2008.

Las desigualdades y la discriminación por género y raza se construyen a partir de patrones diferentes de jerarquización y diferenciación de los individuos. Cada uno contiene elementos y tiene alcances propios, y en torno de ellos se construyeron históricamente distintas identidades, formas de organización y estrategias de acción. Es muy importante destacar las relaciones existentes entre esos patrones para entender mejor sus procesos de producción y reproducción y también para pensar adecuadamente políticas y estrategias que puedan contribuir a su superación⁶.

Las desigualdades y la discriminación por género y raza no solo se suman, sino que se entrecruzan y se potencian, lo que se manifiesta claramente en el caso de las mujeres negras, que corresponden a 20,3% de la PEA (aproximadamente 19 millones de personas en 2006)⁷. Esa doble discriminación frecuentemente se agrava por la discriminación derivada del origen social.

La consideración de las categorías de raza y género debe basarse en la comprensión simultánea de la autonomía y la interrelación entre ellas. En términos más concretos: para analizar la situación de las mujeres en Brasil, es fundamental considerar que, además de la existencia de determinantes comunes a todas que derivan de su condición de género, existen también diferencias profundas y estructurales entre ellas, que derivan tanto del origen social como de la raza/color.

La doble discriminación vivida por las mujeres negras se manifiesta en una clara desventaja en los principales indicadores del mercado de trabajo. Sus tasas de desempleo son más elevadas, sus remuneraciones significativamente inferiores y se encuentran sobrerrepresentadas en las formas más precarias de trabajo ■

Por lo tanto, la introducción de la dimensión racial es fundamental para ir más allá de los promedios y entender mejor la situación de las mujeres brasileñas en toda su diversidad. Lo mismo puede decirse de muchos otros países de América Latina, no solo en lo que se refiere a la cuestión racial (poblaciones negras o afrodescendientes) sino también a la cuestión étnica (poblaciones indígenas).

Por otro lado, como se podrá observar en los datos presentados a continuación, existen diferencias profundas y estructurales entre la situación de hombres y mujeres negras. Para entender el contexto de desventaja relativa vivida por estas últimas, es fundamental introducir en el análisis la dimensión

6. OIT: *Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego*, cit.
 7. Fuente: PNAD/IBGE.

de género, factor fundamental para explicar las barreras, dificultades y desventajas adicionales vividas por las mujeres negras en relación con los hombres negros.

La doble discriminación vivida por las mujeres negras se manifiesta en una clara desventaja en los principales indicadores del mercado de trabajo. Sus tasas de desempleo son más elevadas, sus remuneraciones significativamente inferiores (aun entre quienes cuentan con el mismo nivel de escolaridad) y se encuentran sobrerrepresentadas en las formas más precarias e informales de trabajo, como el trabajo doméstico y el trabajo no remunerado. El avance en la superación de esas desigualdades es, por lo tanto, una condición fundamental para la promoción del trabajo decente en Brasil, tal como se sostiene en la Agenda Nacional del Trabajo Decente⁸.

■ Desigualdades de género y raza en el mercado de trabajo brasileño

El hecho de que las mujeres y los negros constituyan casi dos tercios de la PEA de Brasil confiere una especial importancia a la consideración de su situación en el mercado de trabajo. El análisis de las principales tendencias en la evolución de las desigualdades de género y raza en la última década y media evidencia que, a pesar de la mejora registrada en varios indicadores, las inequidades siguen siendo muy elevadas⁹.

Tasas de participación y ocupación. Confirmando una tendencia ya histórica, que en Brasil se remonta a los años 70, se observa un aumento importante en la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral. Esta pasó de 53,2% en 1992 a 58,9% en 2006, mientras que la tasa de participación de los hombres se redujo de 86,3% a 82%. Como consecuencia de este doble movimiento, la distancia en las tasas de participación entre hombres y mujeres disminuyó de 33 a 23 puntos porcentuales.

8. La Agenda Nacional del Trabajo Decente de Brasil, lanzada oficialmente por el Ministerio de Trabajo y Empleo en mayo de 2006, tiene como objetivo generar trabajo decente como condición para la reducción de la pobreza y de las desigualdades sociales, y se estructura en torno de tres prioridades: generar más y mejores empleos con igualdad de oportunidades y tratamiento; erradicar el trabajo esclavo y el trabajo infantil, especialmente en sus peores formas; y promover el tripartismo y el diálogo social. La promoción de la igualdad de género y raza se define como un elemento transversal de la Agenda, que, además, establece una línea de acción específica en relación con ese tema. Brasil, Ministerio de Trabajo y Empleo: *Agenda Nacional de Trabalho Decente*, MTE, Brasilia, 2006, disponible en <www.oit.org.br/info/downloadfile.php?fileId=237>, fecha de consulta: 5/6/2008.

9. El periodo de referencia para el análisis, salvo indicación en contrario, es 1992-2006. Los datos se refieren a la población de 16 años y más y provienen, salvo indicación contraria, de la PNAD/IBGE. Fueron publicados originalmente en el informe «Empleo, desarrollo humano y trabajo decente: La experiencia brasileña reciente», elaborado en conjunto por la Cepal, la OIT y el PNUD en Brasil. Cepal, PNUD y OIT: «Emprego, Desenvolvimento Humano e Trabalho Decente: A Experiência Brasileira Recente», Cepal / PNUD / OIT, Brasilia, 2008.

Esa evolución ratifica una tendencia de más largo plazo asociada, entre otros factores, al aumento de los niveles de escolaridad de las mujeres, el proceso de transición demográfica (que reduce el número de hijos por mujer) y un aumento de la expectativa femenina de autonomía económica y realización personal, junto con una mayor necesidad, intención o disponibilidad de contribuir al mantenimiento o la elevación del ingreso familiar¹⁰.

No obstante, la distancia entre las tasas de participación de mujeres y hombres todavía es amplia, lo que refleja las dificultades que las primeras enfrentan, en especial las más pobres y menos escolarizadas, para ingresar y permanecer en el mercado de trabajo.

En el mismo periodo se ha incrementado también el nivel de ocupación¹¹ de las mujeres. En consecuencia, se redujo significativamente la diferencia entre el nivel de ocupación de mujeres y hombres, que pasó de 33 a 24 puntos porcentuales.

Desempleo. La tasa de desempleo total aumentó en Brasil durante los años 90, como resultado de una expansión económica lenta y de una baja elasticidad producto-empleo. En los últimos años, el desempleo tendió a disminuir debido a una combinación más favorable de esos dos factores. Aun así, en 2006 era de 8,4%, todavía por encima del porcentaje de 1992 (6,4%)¹².

Las tasas de desempleo de mujeres y negros son considerablemente superiores a las de hombres y blancos. En 2006, mientras la tasa de desempleo de los hombres blancos era de 5,6%, la de los hombres negros era de 7,1%, la de las mujeres blancas de 9,6% y la de las mujeres negras de 12,5%. Al contrario de lo ocurrido con las tasas de participación y ocupación, las diferencias de género –desde el punto de vista del desempleo– se acentuaron durante el periodo analizado, como puede observarse en el gráfico 1. Allí se indica que las tasas de desempleo de las mujeres blancas son más elevadas que las de los hombres negros, lo cual pone en evidencia la incidencia de las desigualdades de género en los indicadores de desempleo.

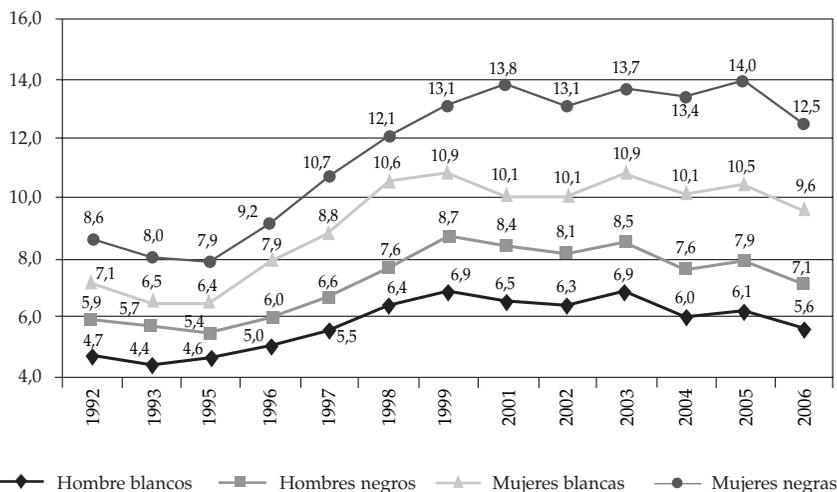
10. El número de familias con jefatura femenina en Brasil era de 18,5 millones en 2006, lo que representa 31,4% del total (PNAD/IBGE). Además, 18,1 millones (más de 85% del total) de mujeres jefas de hogar no tienen cónyuge. Entre los hombres jefes de hogar, esa proporción es de aproximadamente 10%. Eso significa que en casi un tercio de las familias brasileñas las mujeres desempeñan un importante papel de proveedoras, lo que pone en evidencia la importancia de que cuenten con oportunidades de trabajo remunerado.

11. Número de ocupados sobre el total de la población en edad activa (PIA, por sus siglas en portugués), según definición del IBGE.

12. Cepal, PNUD y OIT: ob. cit.

Gráfico 1

Brasil: tasa de desempleo, por sexo y color/raza, 1992-2006 (en %)



Fuente: PNAD/IBGE, elaborado por OIT.

Nota: a) Incluye solo a personas de 16 años y más; b) no incluye el área rural de la región Norte, excepto Tocantins.

Informalidad. Una dimensión fundamental de la calidad del trabajo son los contratos regulares, es decir, aquellos definidos de acuerdo con la legislación vigente que incluyen el acceso a la protección social. La reducción de la informalidad es, entonces, un factor central para la promoción del trabajo decente.

En los 90, Brasil se caracterizó por un marcado aumento de la informalidad¹³. En los últimos años se ha registrado una reversión de esa tendencia, como consecuencia de una intensa dinámica de generación de empleos formales. Un fenómeno similar ha sido observado en el conjunto de América Latina de acuerdo con los análisis de la OIT¹⁴.

El análisis de este tema desde una perspectiva de género y raza muestra que los efectos de la desestructuración del mercado de trabajo en Brasil en los 90

13. El concepto de informalidad aquí utilizado se refiere al conjunto de los empleados y trabajadores domésticos sin registrar, autónomos y empleadores que no realizan aportes a la seguridad social, trabajadores no remunerados, en la construcción para uso propio y en la producción para autoconsumo.

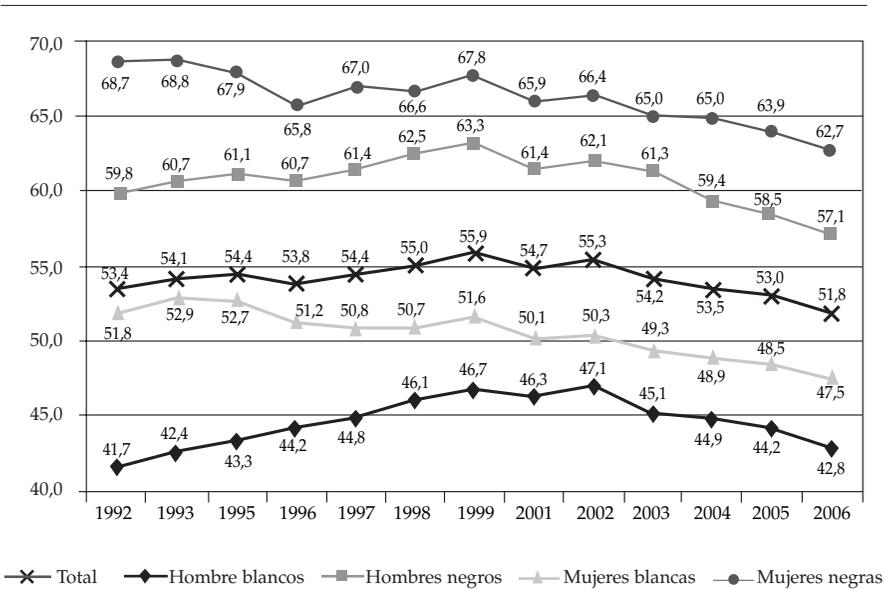
14. OIT, 2006 y 2007.

fueron muy desiguales: golpearon de forma mucho más intensa a mujeres y negros¹⁵. Al contrario de lo que ocurre en relación con las tasas de participación y desempleo, la cuestión racial impacta más que la de género a la hora de comparar los porcentajes de trabajadores formales.

Como puede observarse en el gráfico 2, en 1992 la tasa promedio de informalidad en el mercado de trabajo brasileño era de 53,4%. El indicador era significativamente inferior para los hombres blancos (41,7%) y muy superior para los negros (59,8%) y, sobre todo, las mujeres negras (68,7%). Entre los dos extremos (hombres blancos y mujeres negras), había una diferencia de 27 puntos. En 2006, las tasas de informalidad habían caído para las mujeres y los negros y aumentado solo para los hombres blancos, aunque para estos la mejora de los últimos años no fue suficiente para compensar el proceso de informalización experimentado hasta 2002. A pesar de ello, las diferencias en las tasas de informalidad todavía son muy acentuadas: 42,8% para los hombres blancos,

Gráfico 2

Brasil: tasa de informalidad, por sexo y color/raza, 1992-2006 (en %)



Fuente: PNAD/IBGE, elaborado por OIT.

Nota: a) Incluye solo a personas de 16 años y más; b) no incluye el área rural de la región Norte, excepto Tocantins.

15. Cepal, PNUD y OIT: ob. cit.

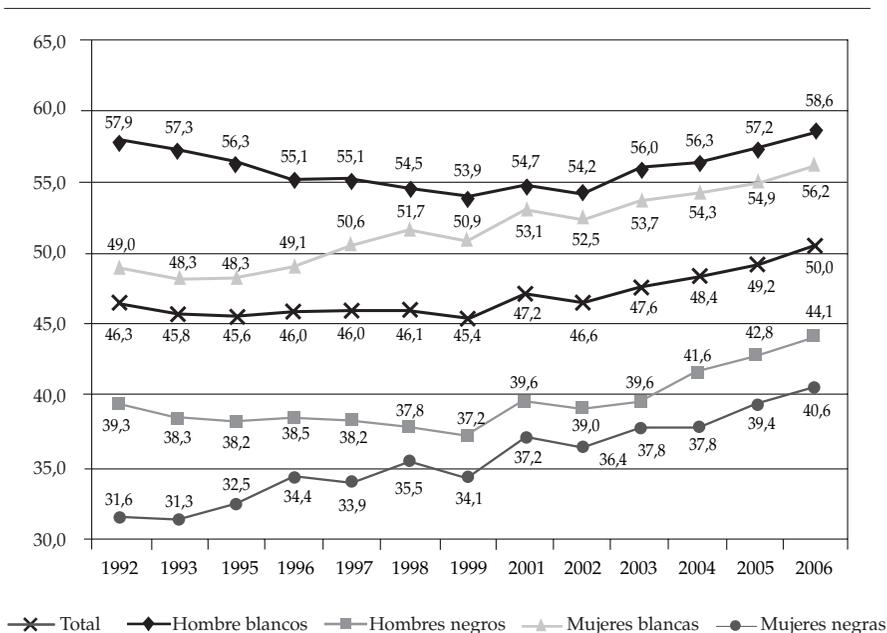
47,5% para las mujeres blancas, 57,1% para los hombres negros y 62,7% para las mujeres negras. La diferencia entre hombres blancos y mujeres negras cayó, pero aún es considerablemente elevada: cerca de 20 puntos.

Seguridad social. El acceso a la seguridad social es otro indicador clave para evaluar el trabajo decente. En Brasil, solo la mitad de los ocupados efectúa aportes a la seguridad social, marca alcanzada solo en 2006, como resultado de una leve mejora de ese indicador en el periodo analizado (en 1992, el porcentaje de ocupados que realizaron aportes era de 46,3%).

El gráfico 3 pone en evidencia las significativas desigualdades de género y raza en este aspecto. En 2006, la cobertura de la seguridad social beneficiaba a 58,6% de los hombres blancos y a solo 40,6% de las mujeres negras. Esa diferencia era todavía mayor en 1992, cuando la tasa de cobertura para hombres

Gráfico 3

Brasil: proporción de los ocupados que efectuaron aportes a la seguridad social, por sexo y color/raza, 1992-2006 (en %)



Fuente: PNAD/IBGE, elaborado por OIT.

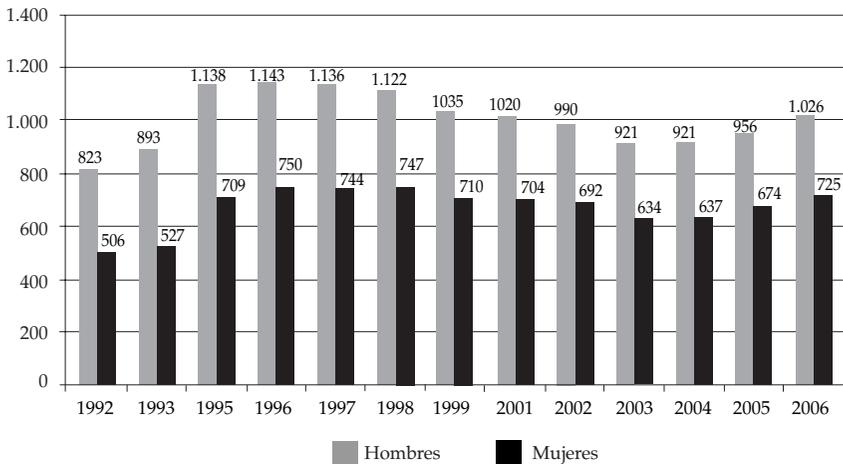
Nota: a) Incluye solo a personas de 16 años y más; b) no incluye el área rural de la región Norte, excepto Tocantins.

blancos era prácticamente la misma (57,9%), pero la de las mujeres negras era de 31,6%. La tasa de cobertura de las mujeres blancas creció 7,2 puntos porcentuales en el periodo (llegó a 56,2%) y se aproximó a la de los hombres blancos. Pero la de los hombres negros era, en 2006, de 44,1% (14,5% inferior a la de los hombres blancos), mientras que en 1992 era de solo 39,3%. El aumento de la proporción refleja, sin dudas, las recientes mejoras en el mercado de trabajo y está fuertemente asociado al crecimiento del empleo formal.

Remuneraciones. La desigualdad de ingresos es uno de los indicadores más significativos y persistentes de las desigualdades de género y raza en el mercado de trabajo. En el periodo analizado, tal como ocurre en otros países de América Latina¹⁶, se observa una moderada disminución de las desigualdades de género: mientras que en 1992 las mujeres recibían, en promedio, el equivalente a 61,5% de las remuneraciones de los hombres, en 2006 esa proporción se había elevado a 70,7%. Pese a la mejora, el porcentaje indica que el nivel de desigualdad continúa siendo muy elevado (ver gráfico 4).

Gráfico 4

Brasil: remuneración promedio nominal real de los ocupados, por sexo, 1992-2006 (en R\$ de septiembre de 2007)



Fuente: PNAD/IBGE, elaborado por OIT.

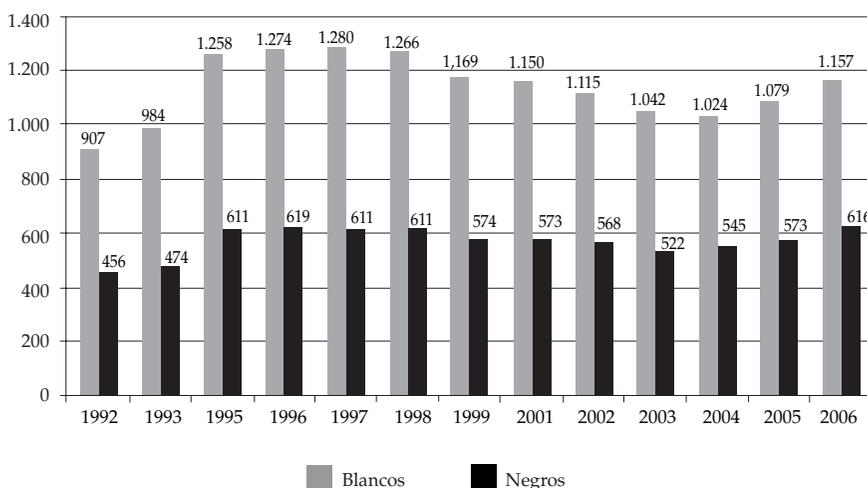
Nota: a) Incluye solo a personas de 16 años y más y el ingreso en el trabajo principal; b) no incluye el área rural de la región Norte, excepto Tocantins.

16. Laís Abramo y María Elena Valenzuela: «Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina» en L. Abramo (ed.): *Trabajo decente y equidad de género en América Latina*, OIT, Santiago de Chile, 2006, disponible en <www.oit Chile.cl/pdf/igu026.pdf>, fecha de consulta: 10/4/2008.

Las desigualdades de remuneración entre blancos y negros son todavía más acentuadas y disminuyeron de manera menos significativa en el periodo analizado, como muestra el gráfico 5. En 1992, los negros recibían, en promedio, la mitad de lo que recibían los blancos. Catorce años después, los negros recibían 53,2% (apenas 3,2 puntos porcentuales más).

Gráfico 5

Brasil: rendimiento promedio real de los ocupados, por color/raza, 1992-2006 (en R\$ de septiembre de 2007)



Fuente: PNAD/IBGE, elaborado por OIT.

Nota: a) Incluye solo a personas de 16 años y más y rendimiento en el trabajo principal; b) no incluye el área rural de la región Norte, excepto Tocantins.

Los datos presentados aquí no tienen en cuenta otras características, como los niveles de escolaridad. Sin embargo, investigaciones anteriores¹⁷ ponen en evidencia que los negros reciben 30% menos de ingresos que los blancos en las mismas franjas de escolaridad. El diferencial de remuneración entre hombres y mujeres, negros y blancos, permanece en niveles muy significativos incluso entre personas con niveles educativos similares: entre los trabajadores sin instrucción, los hombres negros ocupados reciben 73,9% de los ingresos de los blancos, las mujeres blancas 70,7% y las mujeres negras, 54,9%. La diferencia es todavía más acentuada entre los que tienen 15 años o más de estudios. En

17. OIT: *Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego*, cit.

ese grupo, los hombres negros reciben 72,5% de lo percibido por los hombres blancos, las mujeres blancas un poco más de la mitad (56,2%) y las mujeres negras apenas 41,4%.

En el caso de las mujeres, cuanto mayores sean los niveles de escolaridad, mayor será la desigualdad en las remuneraciones ■

Por lo tanto, las desigualdades de ingresos entre hombres, mujeres, negros y blancos no pueden ser explicadas solo por la diferencia de escolaridad. En el caso de las diferencias entre negros y blancos, son muy significativas en las mismas franjas de escolaridad. En el

caso de las mujeres, como puede observarse en otros estudios¹⁸, cuanto mayores sean los niveles de escolaridad, mayor será la desigualdad en las remuneraciones.

Jornada de trabajo. Otra dimensión importante es la jornada de trabajo. Esta contribuye al déficit de trabajo decente cuando existe exceso de horas trabajadas, definidas como aquellas que exceden la jornada legal que, en el caso de Brasil, es de 44 horas semanales, límite determinado por la Constitución Federal de 1988¹⁹.

En 2006, la jornada de trabajo de un tercio del total de los ocupados (34,7%) era superior a las 44 horas semanales²⁰. La carga excesiva afectaba más a los hombres (42,4%) que a las mujeres (24,5%). Pero es necesario mencionar que las mujeres dedican un tiempo al trabajo no remunerado en el ámbito doméstico superior al que destinan los hombres. Un estudio del IBGE²¹ muestra que

18. OIT: *Panorama laboral de América Latina* N° 6, Lima, 1999; L. Abramo y M.E. Valenzuela: «Inserción laboral y brechas de equidad de género en América Latina», cit.

19. Por motivos de simplificación, se consideró solo la jornada en el trabajo principal. Existe una dificultad operativa para contabilizar las horas trabajadas en los demás trabajos, y la proporción de los ocupados con más de un trabajo quedó relativamente estable en el periodo considerado.

20. La proporción de trabajadores con jornadas excesivas de trabajo disminuyó entre 1992 y 2006 de 40,8% a 34,7% de los ocupados de 16 años y más. Ese retroceso fue más acentuado en los hombres (de 50,2% a 42,4%) que en las mujeres (de 26,1% a 24,5%). Pero es necesario analizar con prudencia esa tendencia, pues existen posibles limitaciones en el indicador utilizado. Los avances tecnológicos en las comunicaciones y en la informática, por ejemplo, hacen posible, cada vez más, el ejercicio profesional fuera del lugar de trabajo. Además, la mayor demanda por calificación ha estimulado a los trabajadores, aun adultos, a invertir parte de su tiempo libre en actividades de calificación. Los indicadores tradicionales referentes a la jornada de trabajo tal vez no sean adecuados para medir en forma precisa esos procesos, lo que puede llevar a una subestimación de la jornada real.

21. IBGE: «Tempo, Trabalho e Afazeres Domésticos: Um Estudo com Base nos Dados da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios de 2001 e 2005» en *Comunicação Social*, 17/8/2007, IBGE, Río de Janeiro, disponible en <www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/noticia_imprensa.php?id_noticia=954>, fecha de consulta: 10/4/2008.

la creciente participación de las mujeres en el mercado laboral no se compensó con una disminución del tiempo que ellas destinan al trabajo en el hogar. Por el contrario, en la franja de edad de 25 a 49 años, que coincide con el periodo de mayor trabajo reproductivo y en el que la población femenina económicamente activa es mayor, 94% de las mujeres realiza, además de sus ocupaciones fuera de casa, trabajo doméstico.

Según el mismo estudio, 109,2 millones de personas de diez años y más declararon haber realizado tareas domésticas en Brasil. De ellas, 71,5 millones (65,4%) son mujeres, y 37,7 millones (34,6%), hombres. Entre la población ocupada, los hombres dedican 9,1 horas semanales a actividades de ese tipo, en tanto que las mujeres dedican 21,8 horas. Así, aun cuando la carga horaria femenina remunerada sea en promedio menor que la masculina (34,7 y 42,9 horas semanales, respectivamente), la situación se invierte cuando se consideran también los quehaceres domésticos: las mujeres trabajan 11,5 horas por día; los hombres, 10,6.

Tasa de sindicalización. Una de las consecuencias del aumento del desempleo, la informalidad y la precarización del trabajo en la década de 1990 fue el declive de la tasa de sindicalización²², que era de 18% en 1992 y alcanzó su punto más bajo (16,7%) en 1998 (ver gráfico 6). Desde entonces se observa un leve pero persistente aumento, que probablemente derive, entre otros factores, de la reducción de la informalidad. En 2006, la tasa promedio de sindicalización (19,1%) era superior a la de 1992.

También en relación con ese indicador las diferencias raciales y de género son acentuadas, aunque disminuyeron en el periodo analizado. Las tasas de sindicalización de los hombres son superiores a las de las mujeres, y las de los blancos, superiores a las de los negros, lo que es coherente con los estándares de empleo de esos diferentes grupos. En 1992, la tasa de sindicalización de los hombres blancos era de 23,8%, la de los hombres negros, de 17,6%, la de las mujeres blancas, 15,9% y la de las mujeres negras, de apenas 9,4%. La diferencia entre los hombres blancos y las mujeres negras era de 14,4 puntos.

La caída de las tasas de sindicalización entre 1992 y 1998 afectó fuertemente a los blancos, que predominaban en los sectores más organizados de la economía

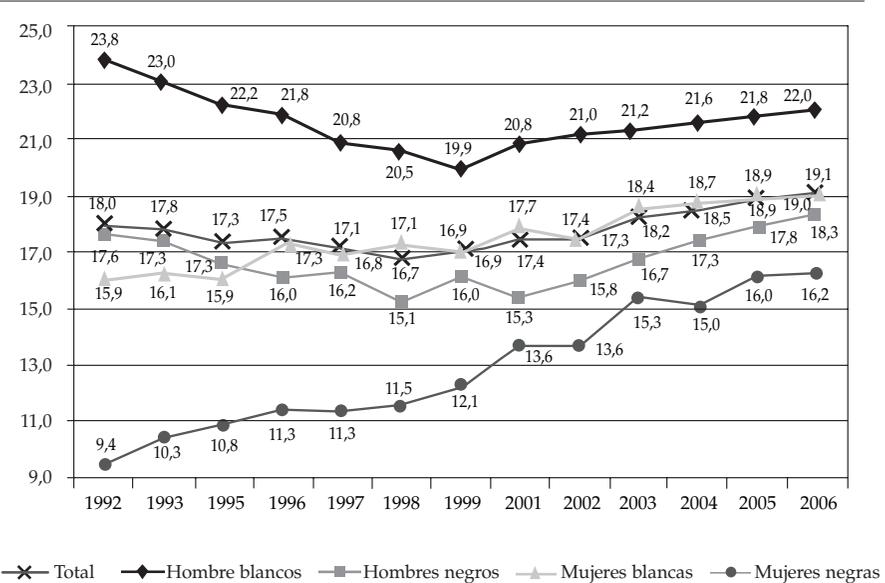
22. Definida como el porcentaje de asociados a un sindicato sobre el total de los ocupados de 16 años y más.

(y, por lo tanto, fueron los más afectados por la apertura comercial, en especial en la industria). Por otro lado, la tasa de sindicalización de las mujeres, principalmente de las negras, aumentó en forma consistente, en un proceso que parece seguir la tendencia a una mayor inserción en el mercado de trabajo, inclusive en los sectores más organizados. En el caso de los negros, la tasa de sindicalización disminuyó en los 90, seguramente como resultado de la desestructuración del mercado de trabajo, y aumentó a partir de 2000.

Como resultado de ese proceso, las tasas de sindicalización en 2006 eran de 22% para los hombres blancos, 19% para las mujeres blancas, de 18,3% para los hombres negros y de 16,2% para las mujeres negras. La diferencia entre las tasas de sindicalización de hombres blancos y mujeres negras se redujo a 5,8 puntos.

Gráfico 6

Brasil: tasa de sindicalización presentada por sexo y color/raza, 1992-2006 (en %)



Fuente: PNAD/IBGE, elaborado por OIT.

Nota: a) Incluye solo a personas de 16 años y más; b) no incluye el área rural de la región Norte, excepto Tocantins.

■ La igualdad de género y raza en las políticas públicas de Brasil

En 2003, el gobierno de Lula creó la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM), directamente vinculada a la Presidencia de la República, en respuesta a una antigua reivindicación del movimiento de mujeres. Dos meses después, en marzo de 2003, creó la Secretaría Especial de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial (Seppir) en respuesta a una fuerte presión del movimiento negro. El objetivo de ambas es básicamente transversalizar las dimensiones de género y raza en las políticas públicas²³.

La reciente experiencia de los países latinoamericanos indica que los momentos de cambio de gobierno son críticos para la supervivencia y el fortalecimiento de los mecanismos de promoción de la igualdad de género y de los derechos de la mujer²⁴. No son pocos los países en los que la institucionalidad de género desapareció o se debilitó luego de un cambio gubernamental, aunque también ha ocurrido lo contrario: ese fue, por ejemplo, el caso de Chile en la restauración de la democracia y el de Brasil tras la asunción de Lula.

En efecto, la creación de la SPM y de la Seppir marca el momento en el cual el Estado brasileño comienza a compensar el considerable atraso del país en la construcción de una institucionalidad para la promoción de la igualdad de género desde el Poder Ejecutivo. En un contexto de transición y fortalecimiento de la democracia en el continente, y sobre todo luego de la IV Conferencia Internacional de la Mujer de Beijing de 1995, ya habían sido creados o fortalecidos mecanismos de este tipo en muchos países de América Latina. A pesar de una serie de problemas comunes en lo que se refiere a la capacidad de influir en la agenda pública e incluso en la agenda interna del gobierno, contar con presupuesto y personal adecuados, garantizar su institucionalización y la interlocución con los otros ministerios y con la sociedad civil organizada, los avances habían sido significativos.

23. La SPM fue creada por la medida provisoria (decreto presidencial) N° 103 (del 1° de enero de 2003), posteriormente convertida en la Ley N° 10.683 (28 de mayo de 2003). Entre sus funciones se mencionan: asesorar directamente al presidente en la formulación, coordinación y articulación de políticas para las mujeres; elaborar la planificación de género; promover la igualdad de género y articular, promover y ejecutar programas de cooperación con organismos nacionales e internacionales dirigidos a la implementación de políticas para las mujeres.

24. Sonia Montaña, Jacqueline Pitanguy y Theresa Lobo: «As Políticas Públicas de Género: Um Modelo para Armar: O Caso do Brasil», Serie Mujer y Desarrollo N° 45, Cepal, Santiago de Chile, 2003, disponible en <www.eclac.cl/publicaciones/xml/9/12689/1cl1920p.pdf>, fecha de consulta: 12/5/2007.

Pero no era lo que ocurría en Brasil. Así, lo que en 2003 constituía un hecho inédito en el país, era en verdad parte de un camino que muchos países latinoamericanos ya venían recorriendo desde hacía tiempo en lo que se refiere a los mecanismos de promoción de la igualdad de género. La creación de la Seppir, en cambio, sí coloca a Brasil en una posición de vanguardia en el contexto latinoamericano, al ser uno de los primeros países que encara, desde una institución gubernamental, el entrelazamiento de la cuestión de género con la cuestión étnico-racial.

La creación de ambas secretarías constituyó, por lo tanto, el principal avance institucional del primer mandato de Lula en este aspecto. Fue un impulso importante para el fortalecimiento de estos temas en la agenda política del país y para el desarrollo de una serie de programas y políticas por parte del gobierno federal, así como una oportunidad para llevar a la práctica otros avances institucionales que marcaron este periodo, como la realización de la I y II Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres, en 2004 y 2007 y la I Conferencia Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial, en 2005. Fue también una condición para la elaboración de los planes nacionales de

La reducción de las desigualdades de género y raza es una parte explícita del primer megaobjetivo referido al crecimiento del producto y del empleo y al combate contra las desigualdades sociales del PPA 2004-2007 ■

políticas para las mujeres y de promoción de la igualdad racial, la multiplicación de organismos de políticas para las mujeres en los gobiernos estatales y municipales²⁵ y la decisión, si bien aún insuficiente, de incluir estos temas en el Plan Plurianual de Gobierno (PPA) 2004-2007.

En efecto, la reducción de las desigualdades de género y raza es una parte explícita del primer megaobjetivo referido al crecimiento del producto y del empleo y al combate contra las desigualdades sociales del PPA 2004-2007, elaborado durante el primer año de gestión del presidente Lula²⁶. Entre los desafíos asociados a ese tema se

25. La cantidad de organismos de políticas para las mujeres en los Ejecutivos estatales y municipales brasileños pasó de 13 en 2003 a 125 en 2006.

26. El PPA es un instrumento de planificación instituido por la Constitución de 1988, que establece las prioridades de la acción de gobierno para un periodo de cuatro años. Es la base para la elaboración de la propuesta de presupuesto nacional enviada cada año por el presidente al Congreso Nacional. Anualmente, el Ministerio de Planificación publica un informe sobre los avances de cada uno de los objetivos y acciones definidos en el PPA, así como de los ajustes en el plan, a partir de recomendaciones elaboradas por cada uno de los ministerios o secretarías especiales.

incluyen la garantía de transversalización de género y raza en la formulación e implementación de las políticas públicas, la democratización del acceso a las informaciones y la divulgación de los indicadores de desigualdades sociales, junto con la aplicación de las perspectivas de género y raza y la participación activa de la población en la elaboración de las políticas sociales²⁷.

La inclusión del compromiso con la transversalidad de género y raza en el documento base puede ser considerada como un importante avance institucional. Esa es también la opinión de Lourdes Bandeira²⁸, quien señala el hecho de que el PPA 2004-2007 introduce una perspectiva innovadora ya que, por primera vez en el país, incorpora a la plataforma política de gobierno el combate a la desigualdad a través de la inclusión social, la igualdad de oportunidades (género, raza, etnia, orientación sexual y discapacitados) y la ciudadanía.

En el PPA anterior, que correspondía al periodo 2000-2003, el tema de la igualdad de género aparecía de forma muy indirecta, a través de una directriz aportada por el Congreso Nacional a la propuesta original del Ejecutivo, acerca de la necesidad de «promover los derechos de las minorías víctimas del prejuicio y la discriminación»²⁹. Existían solo dos programas dirigidos a las mujeres (centrados en la lucha contra la violencia de género). Las acciones referentes a las mujeres y a las poblaciones negras e indígenas eran muy limitadas, tanto en número como en alcance. Según Bandeira, estas problemáticas ocuparon un lugar muy limitado durante los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002). En ese periodo, las acciones fueron desarticuladas, puntuales y discontinuas³⁰.

En el PPA 2004-2007, el número de programas dirigidos a las mujeres o con enfoque de género (exclusivo o relacionado con la cuestión étnico-racial) continúa siendo muy reducido: nueve de un total de 374. Pero hay dos novedades importantes. Por un lado, el gobierno federal asumió un compromiso con la necesidad de garantizar la perspectiva transversal de género y raza en la formulación e implementación de las políticas públicas. Por otro, la sociedad

27. OIT: *Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego*, cit., p. 92.

28. Lourdes Bandeira: «Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres: Avançar na Transversalidade de Gênero nas Políticas Públicas», Cepal / SPM, Brasília, 2005, p. 28.

29. L. Bandeira y Marcia Vasconcelos: «Equidade de Gênero e Políticas Públicas: Reflexões Iniciais», Caderno Agende Nº 3, Agende, Brasília, 2002, p. 50.

30. L. Bandeira: «Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres», cit., p. 28.

civil participó activamente en el proceso de elaboración del PPA³¹, lo que introdujo tres nociones importantes. La primera es que el PPA, además de las políticas específicas para las mujeres, incluye la perspectiva de «un enfoque de igualdad de género en las políticas públicas». La segunda es la necesidad de definir indicadores claros –tanto de proceso como de impacto– que reflejen los resultados en términos de igualdad de género y raza, de modo que los programas y las políticas puedan ser evaluados. La tercera es la necesidad de desarrollar un proceso sistemático de capacitación de los funcionarios públicos en estos temas y la asignación de los recursos necesarios para la realización de ese proceso³².

Uno de los resultados de esa discusión fue la inclusión en el PPA de dos programas dirigidos explícitamente al objetivo de promover la transversalización de género y raza en las políticas públicas, bajo la responsabilidad, respectivamente, de la SPM y de la Seppir³³. Además, se incluyeron algunos programas específicos orientados a las mujeres, entre los que se encuentra el programa Igualdad de Género en las Relaciones de Trabajo e Incentivo a la Autonomía Económica de las Mujeres en el Mundo del Trabajo. Es posible observar aquí una versión, todavía en estado embrionario, del enfoque dual que caracteriza la definición de las políticas de género de la Unión Europea:

31. En 2003, se realizaron 27 foros regionales para discutir la propuesta del PPA 2004-2007, organizados por la Secretaría General de la Presidencia de la República y por la sociedad civil. Ese proceso de movilización dio origen a un documento que fue presentado públicamente al gobierno federal. En ese proceso participaron varias organizaciones feministas que hicieron público, en septiembre de 2003, un documento titulado «Estrategias para transversalizar la perspectiva de promoción de la igualdad de género». Para una descripción más detallada de ese proceso, v. L. Bandeira: «Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres», cit.; *Jornal Femea* Nº 122, 3/2003, CFEMEA, Brasília; y Agende: «O Brasil para Todos e Todas: Proposta Agende para o Plano Plurianual 2004-2007: Crescimento Sustentável, Emprego e Inclusão Social», Caderno Agende Nº 4, Agende, Brasília, 2003.

32. El documento citado en la nota anterior, en el cual están sistematizadas esas propuestas, critica la meta prevista en el PPA (la capacitación de apenas 160 funcionarios federales en cuatro años) y propone que esa meta incluya por lo menos a los representantes de cada uno de los 374 programas que constan en el PPA. L. Bandeira: «Fortalecimento da Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres», cit., p. 27.

33. Los programas son: Gestión de la Transversalidad de Género en las Políticas Públicas, cuyo objetivo es coordinar la planificación y la formulación de políticas sectoriales, y evaluar y controlar los programas en el área de igualdad de género; y Gestión de la Política de Promoción de la Igualdad Racial, cuyo objetivo es el mismo en relación con las políticas de promoción de la igualdad racial. Cada uno de esos programas, a su vez, abarca un conjunto de diferentes acciones. Para más información sobre esas acciones, ver Ministerio de Planeamiento, Presupuesto y Gestión (MOPG): «Relatório Anual de Avaliação do Plano Plurianual 2004-2007», Secretarias Especiais, Caderno 26, Brasília, 2006, disponible en <www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/relatorio_anual_2006/cadernos_setorias/Caderno%2026%20-%20Sec.pdf>, fecha de consulta: 17/5/2007.

el compromiso con la transversalización y la formulación de políticas y programas específicos para las mujeres y la población negra, aunque todavía en número y alcance muy limitados³⁴.

La existencia de los dos programas que tienen como objetivo la transversalización, además de revelar un compromiso mayor con la promoción de la igualdad de género y raza que el asumido anteriormente, contribuye a transformar esos temas en objetivos centrales del gobierno. Aunque todavía es amplia la distancia entre esa

definición y la efectiva consideración del tema en las diversas áreas de las políticas públicas y en la acción concreta de los ministerios que deben llevar a la práctica las políticas, hay que destacar la decisión, también inédita, de incluir un capítulo dedicado especialmente al tema en los informes anuales de evaluación del PPA, lo que equivale al inicio de un proceso de seguimiento más sistemático³⁵.

■ Palabras finales

En síntesis, los avances institucionales de los últimos años han contribuido a fortalecer el tema de las desigualdades de género y raza en la agenda pública brasileña. Además del mundo del trabajo, se ha desarrollado una serie de iniciativas también en otras áreas de las políticas públicas, como la salud, la educación, la ciencia y la cultura, la justicia y la seguridad ciudadana.

Pero la magnitud de las desigualdades existentes evidencia la necesidad de profundizar y persistir en ese esfuerzo, de transformar los programas y políticas de gobierno en políticas de Estado, de fortalecer y ampliar los espacios de participación ciudadana y las estrategias de promoción de la igualdad de

34. V. discusión al respecto en L. Abramo: «A Inserção da Mulher no Mercado de Trabalho: Uma Força de Trabalho Secundária?», tesis de doctorado, Departamento de Sociología, Facultad de Filosofía, Letras y Ciencias Humanas, Universidad de San Pablo, 2007.

35. V. discusión al respecto en L. Abramo: «A Inserção da Mulher no Mercado de Trabalho: Uma Força de Trabalho Secundária?», cit.

La existencia de dos programas que tienen como objetivo la transversalización, además de revelar un compromiso mayor con la promoción de la igualdad de género y raza que el asumido anteriormente, contribuye a transformar esos temas en objetivos centrales del gobierno ■

otros actores de la sociedad, en especial en lo que se refiere al mundo del trabajo, las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Como se ha discutido en este artículo, mujeres y negros han sufrido en forma más aguda las tendencias negativas de la evolución de la economía y del mercado de trabajo que marcaron la década de 1990 en Brasil: tasas de crecimiento reducidas e inestables, incremento del desempleo y de la precarización laboral, entre otras. En los años recientes, caracterizados por una mejora de los indicadores económicos y del mercado de trabajo, el ritmo de recuperación económica produjo mejoras considerables en algunos sectores de la fuerza de trabajo, pero en otros no. Es muy importante, entonces, seguir con atención esos indicadores, tanto en un escenario de continuidad de esas mejoras como en un posible contexto negativo a raíz de la actual crisis financiera internacional, con el objetivo de avanzar en la reducción de las desigualdades de género y raza en la sociedad brasileña. ☐

FOREIGN
AFFAIRS
LATINOAMÉRICA

2008

México

Vol. 8 Nº 4

APUNTES PARA EL PRÓXIMO INQUILINO DE LA CASA BLANCA: Amanecer en América Latina, **Jorge G. Castañeda**. Cómo mejorar la cooperación con las Américas, **Abraham F. Lowenthal**. México y Estados Unidos: una relación en busca de rumbo, **Jorge Montano**. ¿Qué quiere Canadá del próximo gobierno de Estados Unidos?, **Jennifer A. Jeffs**. ¿Tendrá Estados Unidos una política latinoamericana (y caribeña) que incluya a Cuba?, **Rafael Hernández**. La política centroamericana de Estados Unidos: los nuevos aprietos de Gulliver en su antiguo patio trasero, **Cristina Eguizábal**. Colombia y Estados Unidos: una relación «especial», **Arlene B. Tickner**. El próximo gobierno estadounidense y la «América Latina del Sur», **Luis Maira**. Las relaciones Brasil-Estados Unidos: un acuerdo tácito, **Ricardo Sennes**. La relación Argentina-Estados Unidos: pocas expectativas en Buenos Aires y Washington, **Roberto Russell**. Europa y Estados Unidos después de Bush: la difícil reconstrucción del vínculo trasatlántico, **José Antonio Sanahuja**. ¿Volverá a ser Estados Unidos la tierra de la esperanza?, **Dominique Moisi**. Mantenerle el paso a Asia, **Yoichi Funabashi**. EL NUEVO REALISMO ESTADOUNIDENSE: Repensar el interés nacional, **Condoleezza Rice**. LA INTEGRACIÓN EN AMÉRICA DEL NORTE EN LA ERA POS-BUSH: El futuro de América del Norte, **Robert A. Pastor**. América del Norte después de Bush, **Michael Adams**, **Daniel Drache**, **Erik Lee**, **D. Rick van Schoik** y **José Luis Valdés Ugalde**. MUNDO: En el tanque, **David G. Victor** y **Sarah Eskreis-Winkler**. COMENTARIOS Y RESEÑAS. CLÁSICO.

Foreign Affairs Latinoamérica es publicada cuatro veces al año por el Instituto Tecnológico Autónomo de México, Río Hondo Nº, Col. Tizapán San Ángel, CP 01000, México, DF. Tel.: (5255) 5628.4096. Ventas y suscripciones: Tel. (5255) 5628.4000, ext. 3945. Correo electrónico: <ventasfal@itam.mx> o <suscripcionesfal@itam.mx>. Página web: <http://fal.itam.mx/FAE/>.