



USAID
FROM THE AMERICAN PEOPLE

DOMINICAN REPUBLIC

FEBRERO 2008

Impacto de las Dinámicas Recientes de las Zonas Francas en las Mujeres Dominicanas

Consuelo Cruz y Cristina Manfre

A continuación se presentan los hallazgos principales de los estudios titulados “Dinámicas Recientes de la Producción, el Comercio y el Empleo en las Zonas Francas de Exportación de la República Dominicana” y “Dinámicas del Desempleo en el Sector Textil de Zonas Francas en la República Dominicana entre el 2003 y el 2005”. El Centro de Investigación Económica del Caribe (CIECA) y Tejada y Asociados se encargaron de la elaboración de ambos informes, en colaboración con el proyecto de Mayor Acceso a la Expansión del Comercio (GATE por sus siglas en inglés), que financia la Oficina de la Mujer en el Desarrollo, parte de USAID. Los informes incluyen los resultados de la Encuesta Nacional de Desplazados de Zonas Francas (ENDZF), analizan los efectos diferenciados de la crisis del sector textil de las zonas francas dominicanas según el género y examinan las posibilidades de reinserción laboral. Asimismo, los documentos identifican algunas intervenciones programáticas y lineamientos de políticas que contribuirían a reducir los efectos económicos y sociales de los despidos.

El cambio en las reglas del comercio mundial impone un importante reto para la competitividad del sector de zonas francas en la República Dominicana, cuyos indicadores principales han mostrado una tendencia decreciente durante los últimos diez años. La pérdida significativa de las preferencias comerciales que otorgaba los Estados Unidos, principal país receptor de las exportaciones dominicanas de este sector, aunada a la reducción de las barreras comerciales a las importaciones provenientes de diversos países asiáticos, ha colocado a la industria de confecciones textiles, principal actividad en las zonas francas, en una situación muy difícil y, con ello, a todo este sector productivo. Los efectos directos de la crisis del sector textil se han traducido en una disminución de su producción, el cierre de empresas y el desplazamiento de aproximadamente 54 mil personas entre el 2004 y junio del 2007. Aunque no se disponen de registros oficiales sobre las personas desplazadas según el género, se estima que la cantidad por sexo es similar al porcentaje de participación de los hombres y las mujeres en este sector, en el cual éstas representaban el 55 por ciento de las personas empleadas entre el 2005 y el 2006.

Debido a la enorme importancia de la fuerza laboral femenina en el sector, y por ende en la economía nacional de la República Dominicana, es importante analizar el impacto que estos cambios han tenido en la fuerza laboral tanto femenina como masculina. Aún cuando tradicionalmente y desde una óptica económica las investigaciones han sido indiferentes al género, se ha demostrado que existe una relación de doble vía entre éste y la economía, puesto que las decisiones socioeconómicas inciden de manera diferenciada en los hombres y las mujeres, pero también las construcciones de género viabilizan y condicionan las decisiones económicas. En tal sentido, las mujeres y los hombres han experimentado de manera diferente los cambios dentro del sector textil y de zonas francas. Es de suma importancia comprender las consecuencias de un sector en declive, tanto en la población trabajadora como en la economía nacional, para así poder recuperar y reformular la competitividad nacional de la República Dominicana.

HALLAZGOS PRINCIPALES

LAS MUJERES HAN VENIDO PERDIENDO IMPORTANCIA EN LA MANO DE OBRA DE LAS ZONAS FRANCS. Es un hecho muy bien conocido que las zonas francas, y en particular el sector textil, han sido un generador de oferta de trabajo para muchas mujeres. En muchos casos, esta oportunidad ha sido su primer ingreso al mercado laboral formal y ha servido como una fuente importante de ingresos propios, de autonomía y de elevados niveles de autoestima y empoderamiento.

Sin embargo, durante los últimos quince años, período que marca la consolidación pero también el agotamiento de las zonas francas, las mujeres han experimentado una disminución en su participación e importancia dentro de la fuerza laboral en este sector. Mientras que en 1993, el 61 por ciento de esta fuerza laboral era femenina y el 39 por ciento restante masculino, en 1996 la proporción de mujeres había descendido a un 53 por ciento. Para el 2004, la proporción de hombres y mujeres era igual, de un 50 por ciento, y para el 2005 se observó un ligero incremento de la participación femenina, la cual alcanzó un 51 por ciento. En el sector textil, el porcentaje masculino y femenino ha tendido a

equipararse a través de los años. En el 2005, por ejemplo, los hombres y las mujeres representaban el 45 y el 55 por ciento respectivamente.

La tendencia de masculinizar la fuerza laboral en todo el sector en su conjunto continuó profundizándose durante los años siguientes, y ello reflejó la propensión de una masculinización más pronunciada en el resto de las actividades que en la rama de confecciones textiles. En efecto, en 1994 por cada 100 hombres había 135 mujeres laborando en las zonas francas. En ese año, la proporción entre la actividad de confecciones y las demás era similar. Sin embargo, mientras en el 2002 la proporción en la rama de confecciones se había reducido a 118 mujeres por cada 100 hombres, en el resto de las actividades llegó a 103 mujeres por cada 100 hombres. Para el resto del período y hasta el 2006, en las otras actividades la fuerza laboral empleada fue masculina en su mayor parte. En el 2004, la proporción de mujeres empleadas en esas actividades alcanzó a un nivel tan bajo como de 64 mujeres por cada 100 hombres. Este hecho refleja un cambio en la rama de actividades hacia sectores y productos que no se asocian con la mano de obra femenina. Por su parte, durante ese período, la proporción de mujeres empleadas en las confecciones textiles se mantuvo estable, aproximadamente en 120 mujeres por cada 100 hombres.

Estos datos indican claramente que, durante los últimos 15 años, las mujeres han representado activos decisivos dentro de la economía dominicana. No obstante, al mismo tiempo, todo parece indicar que los cambios experimentados en las inversiones de las zonas francas y el distanciamiento que surgió con respecto a la industria textil han reducido las oportunidades que en algún momento se les ofrecían a las mujeres. De hecho, parece que estos cambios pudieron haber beneficiado a los hombres en las zonas francas, a expensas de las mujeres.

LA SEGREGACIÓN OCUPACIONAL LIMITA LAS OPORTUNIDADES DE LAS MUJERES. El análisis sobre la segregación ocupacional por género dentro del sector de zonas francas está limitado por el nivel de desagregación de la información presentada. Sin embargo, según los datos del Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE), se observó que en el período entre 1993 y el 2005 las mujeres predominaron en la ocupación de operarios (57 por ciento), pero fueron una minoría dentro del personal técnico (38 por ciento). En tanto, con respecto al personal administrativo, se observó una tendencia sostenida de la participación de los hombres, pasando de un 35 por ciento en el 2000 al 54 por ciento en el 2005.

En cuanto a las tareas del sector textil, las mujeres se dedican a las tareas de costura, inspección, empaque y planificación porque son más “delicadas, sensibles y tienden a fijarse en los detalles.” Los hombres, por su parte, se sitúan en áreas tales como corte, planchado y embarque por considerárseles más “fuertes,” y en empresas que requieren de personal con mayor capacitación, tales como técnicos y administradores. Entonces, se observa la forma en que, dentro de este sector económico, los esquemas de dominación y de categorización de la mujer como el “sexo débil” no han cambiado, sino que por el contrario, tienden a reforzarse. Pero al mismo tiempo, el proceso de socialización de estas mujeres también influye, ya que en su mayoría las mismas se muestran renuentes a trabajar en actividades de corte y planchado por ser tareas que se consideran como “masculinas.” Aun más, estas prácticas reflejan las creencias existentes en un mercado laboral altamente segregado por sexo y por tarea, las cuales determinan las preferencias de los empleadores en el proceso de reclutamiento. El mismo no se basa en la identificación de las habilidades de los individuos, sino en las percepciones de género.

Tal como lo muestran estos datos y los anteriores, la segregación ocupacional a nivel del sector, al igual que dentro de la industria textil, podría ser el elemento que limita las oportunidades de empleo para las mujeres. A medida que la composición de las zonas francas se aleja de los sectores que tradicionalmente se han asociado con el empleo femenino, la segregación podría profundizarse aún más, ya que se les expulsa del sector textil y después no logran encontrar trabajo en otros sectores. La discriminación, ya sea manifiesta o involuntaria, reduce la eficiencia de los mercados laborales al no permitir que el trabajo circule donde pueda ser más productivo y, por consiguiente, reduce el crecimiento en general.

EXISTEN BRECHAS SALARIALES ENTRE LOS Y LAS TRABAJADORES/AS DE LAS ZONAS FRANCAS. Según lo planteado en el Informe de Desarrollo Humano del 2005, el personal de las zonas francas recibe salarios inferiores al promedio de la economía, pero esta brecha se ha venido reduciendo a partir del 2000, pasando de un 30 por ciento en el 2000 a un 24 en el 2003. Al desagregarlos por sexo, los datos de la Encuesta Nacional de Fuerza de Trabajo (ENFT) del 2003 muestran que el salario promedio de los hombres en las zonas francas era un 30 por ciento más alto que el de las mujeres. Por su parte, los datos de la ENDZF también muestran una brecha salarial a favor de los hombres: el 34.7 por ciento de las mujeres recibía menos de RD\$3,600 (alrededor de US\$110.00), mientras que apenas el 17.5 por ciento de los hombres se encontraba dentro de ese mismo rango salarial.

Aunque es cierto que los sueldos dependen en gran medida del área de trabajo, la eficiencia y el cumplimiento de las metas de producción, es importante reconocer que se remuneran mejor las ocupaciones dentro de la rama de confecciones en las que predominan los hombres.

EL DESEMPLEO EN LAS ZONAS FRANCAS TIENE ROSTRO DE MUJER. Con base en los resultados de la ENDZF, la estrategia de las personas desplazadas para obtener un nuevo empleo ha tenido un éxito muy limitado, sobre todo para las mujeres. De las 1,500 personas entrevistadas, el 59 por ciento de los hombres aseguró estar dedicándose a alguna actividad que les generaba ingresos, mientras que un 69 por ciento de las personas desocupadas eran mujeres jóvenes de entre 21 y 30 años de edad.

EL DESEMPLEO FEMENINO PRODUCE IMPACTOS INTERGENERACIONALES. Los datos de la ENDZF evidencian que la situación de vulnerabilidad de las mujeres desplazadas es mayor que la de los hombres, al considerar sus responsabilidades en el ámbito familiar. Las mujeres desplazadas se concentran en los grupos etáreos de entre 21 y 30 años. El 97 por ciento de las entrevistadas tiene o ha tenido una relación de pareja, situación que no ha ocurrido con el 20.7 por ciento de los hombres. Casi la totalidad, un 92.7 por ciento, de las encuestadas tiene al menos un/a hijo/a y el 64 por ciento está casada. Asimismo, un 32 por ciento de las trabajadoras desplazadas vive con sus hijos/as pero sin pareja, lo cual las convierte en un segmento particularmente sensible.

Además de perder una fuente de ingresos para el hogar al dejar de trabajar en las zonas francas, los y las trabajadores/as pierden acceso a su seguro de salud y a otros beneficios colaterales. Ello puede significar un aumento en el trabajo productivo de las mujeres, quienes muchas veces tienen que asumir estas responsabilidades. Es más, el desempleo femenino reduce la transferencia intergeneracional de la riqueza, la cual, según lo han demostrado varios estudios, pueda aumentar la inversión de las mujeres en la educación y la salud, en beneficio de los miembros más jóvenes de la familia.

LA REINSERCIÓN EN EL SECTOR FORMAL HA TENIDO UN ÉXITO MUY LIMITADO. Apenas un tercio de las personas consultadas, el 34 por ciento, se ha reincorporado formalmente a la fuerza laboral mediante un contrato. Esto ha beneficiado en mayor proporción a los hombres que a las mujeres, con el 39 y el 29 por ciento respectivamente. En este sentido, la mayor parte de la población desplazada del sector textil que al momento de la encuesta estaba ocupada ha tenido que trasladarse al sector informal. Al examinar el crecimiento de este sector entre el 2003 y el 2005, se observa que durante este período la población económicamente activa (PEA) ocupada en el mismo pasó del 48 al 54 por ciento. Aunque el sector informal pueda ofrecer mayores ingresos, en muchos casos estos trabajos son volátiles y precarios. Además, las condiciones laborales ofrecen menos prestaciones o beneficios colaterales.

LAS MUJERES SON IMPORTANTES RECURSOS PARA UNA FUERZA LABORAL COMPETITIVA. Del total de la PEA existente en el 2007, 4,176.861 personas, un 43 por ciento había alcanzado el nivel educativo de primaria, un 32 por ciento de secundaria y el 18 por ciento un grado universitario. Al desagregar los niveles de instrucción según el sexo, se observa que los de las mujeres son superiores a los de los hombres, lo cual no coincide con el sesgo anteriormente señalado, el cual favorece el nivel de ingreso y de ocupación del mercado masculino. Llama particularmente la atención el caso del nivel universitario, en el cual el porcentaje de la PEA femenina es del 26 por ciento, el doble que el de los hombres, mientras que el porcentaje de mujeres con estudios secundarios es de 34.5 por ciento, superando a los hombres en 4 puntos porcentuales. Los datos de la ENDZF también indican que el nivel de las mujeres empleadas es más alto que el de los hombres.

Sin embargo, las tasas de desempleo femenino a nivel nacional, al igual que dentro del sector textil, muestran una feminización del desempleo, la cual no coincide con el nivel educativo de las mujeres dominicanas. Esta situación es realmente preocupante puesto que señala que la competitividad de la nación se concentra en una fuerza de trabajo segregada por sexo y por edad, la cual no utiliza de manera eficiente los recursos humanos disponibles.

RECOMENDACIONES

Mejorar la capacidad del gobierno para conducir análisis de género. Los efectos distributivos de las políticas pueden analizarse y mitigarse al invertir en la recopilación de datos, el desarrollo de la capacidad de los ministerios y los organismos gubernamentales, y la promoción del uso de instrumentos tales como presupuestos y análisis impositivos que incorporen la perspectiva de género. La integración de la misma en el análisis de los mercados laborales permitirá que el gobierno de la República Dominicana les ofrezca mayores ventajas a los hombres y las mujeres para que aprovechen las oportunidades económicas y mitiguen los efectos negativos de las políticas comerciales. Además, los analistas de las políticas deberían considerar los costos económicos y sociales de la dependencia desproporcionada de las mujeres en los servicios sociales, al igual que cualquier otra política que reduciría o alteraría la prestación de estos

servicios.

Apoyar programas para el desarrollo de las capacidades y para la prestación de asistencia específica. Esto fomentará una mayor participación de las mujeres en los diferentes sectores de la economía, desde la agricultura hasta los servicios. Estas intervenciones incluyen políticas de adquisiciones del gobierno que apoyen los negocios de las mujeres, los servicios de extensión agrícola sensibles a los aspectos de género, los créditos y los seguros contra riesgos.

Apoyar programas para el desarrollo de la fuerza laboral. Estos programas pueden ofrecer oportunidades y capacitación a las mujeres, tanto en una amplia gama de sectores como en diversos niveles de sus aptitudes. Para las mujeres desplazadas de las zonas francas, cuya participación ha estado limitada en su mayor parte a los sectores de baja producción y de escasa especialización de mano de obra, estos programas para el desarrollo de la fuerza laboral pueden ayudarlas a obtener puestos de trabajos más productivos y de mayores ingresos. Con el fin de maximizar la participación de la mujer, estos programas deberán estructurarse de manera que sus responsabilidades domésticas no limiten su participación.

Diseñar programas integrales de capacitación e intermediación laboral para las mujeres. Estos deben abarcar actividades dirigidas a implementar políticas activas de empleo, promover centros de capacitación con la participación activa del sector privado en el diseño de los cursos y fomentar la capacitación de la mujer en áreas tales como la producción y la gestión de productos médicos y farmacéuticos, eléctricos y de joyería, entre otros. Asimismo, a través de estos programas, se deben lograr compromisos por parte del sector privado que recluta al personal capacitado. Finalmente, se debe dirigir parte del Programa de Apoyo a Mujeres Jefas de Hogar, que ejecuta el gobierno, a las mujeres desplazadas del sector de zona franca de confecciones.

Desarrollar políticas conciliatorias para facilitar la participación de las mujeres en el mercado laboral. Estos programas pueden utilizarse de forma creativa para facilitarle a la mujer el acceso al mercado laboral y para mejorar la estabilidad de su empleo. Se deben incluir políticas de maternidad y paternidad, y la promoción de guarderías y de centros de atención para niños/as, ya sea mediante préstamos y donaciones a mujeres o pequeños grupos para establecer guarderías cerca de los centros de capacitación y de trabajo o en corresponsabilidad con los gobiernos central y local. También se pueden ofrecer incentivos fiscales para establecer guarderías privadas y para las empresas que apoyen este tipo de programas.

Desarrollar políticas y programas adecuados para corregir las inequidades de género que obstaculizan el acceso de las mujeres y de los hombres a los beneficios de seguridad social. En primer lugar, se debe mejorar y acelerar la aplicación de la Ley de Seguridad Social, mediante la puesta en funcionamiento del un seguro de desempleo, según lo previsto en el artículo 50 de la Ley 87-01 que crea el Sistema Dominicano de Seguro Social. Además, debido al aumento de la cantidad de trabajadores/as en el sector informal, se puede apoyar a las pequeñas asociaciones locales, cooperativas o sindicatos que organizan a los trabajadores independientes y/o informales para que les presten asistencia en la obtención de beneficios alternativos de seguridad social.

Exhortar a los gobiernos, por parte de las instituciones donantes, a fomentar la formulación de políticas abiertas y transparentes. En la medida de lo posible, las partes interesadas y los representantes de la sociedad civil deberán participar en el diseño, el análisis y la implementación de los programas de desarrollo y de asistencia al comercio. Esto incluye a los organismos gubernamentales pertinentes, al igual que a expertos en educación y en servicios médicos y jurídicos, y a organizaciones locales e internacionales de mujeres.

METODOLOGÍA

Los estudios que elaboró el proyecto GATE tomaron en cuenta varias técnicas para recopilar la información utilizada. Ambos estudios condujeron una revisión bibliográfica y un análisis de información documental y datos estadísticos existentes en el país sobre las zonas francas, el mercado de trabajo, las condiciones de vida y las características sociodemográficas de la población, entre otros temas. También se llevaron a cabo entrevistas abiertas y estructuradas con actores claves del gobierno, empresarios de las zonas francas y otros sectores económicos, gerentes de empresas, investigadores y académicos, dirigentes sindicales y representantes de ONGs vinculados al sector.

Para el desarrollo del estudio titulado “Dinámicas del Desempleo en el Sector Textil de Zonas Francas en la República Dominicana entre el 2003 y el 2005” se recopiló información primaria a través de la Encuesta Nacional de Desplazados de Zonas Francas (ENDZF), dirigida a 1,500 trabajadores y trabajadoras que se despidieron de las empresas de zonas francas durante el 2005 y el 2006 y que viven en las ciudades de Santo Domingo, San Pedro de Macorís y La Romana. Esta encuesta permitió trabajar con datos desagregados por sexo e inferir diferencias y similitudes entre el perfil de los y las desplazados/as. Del grupo de personas entrevistadas, el 54 por ciento eran mujeres, las cuales se seleccionaron en los diferentes lugares estudiados, según el sistema de cuotas.

BIBLIOGRAFÍA

- Cagatay, Nilufer. “Género, Pobreza y Comercio”. Departamento de Economía, Universidad de Utah. Salt Lake City. Documento publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2001.
- Consejo Nacional de Zonas Francas de Exportación (CNZFE). “Informe Estadístico”. <http://www.cnzfe.gov.do>
- Isa Contreras, Pavel y Consuelo Cruz Almánzar. “Dinámicas Recientes de la Producción, el Comercio y el Empleo en las Zonas Francas de Exportación de la República Dominicana.” USAID Greater Access to Trade Expansion Project, Arlington, VA: Development & Training Services, Inc. (dTS), marzo del 2007.
- Nathan Associates. “Economic and Employment Impacts on the Dominican Republic on Changing Global Trade Rules for Textiles and Apparel”. Trade Developments. USAID, 2003.
- Programas de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). “Informe Nacional de Desarrollo Humano. República Dominicana”. Santo Domingo, 2005.
- Tejada Holguín y Asociados. “Dinámicas del Desempleo en el Sector Textil de las Zonas Francas de la República Dominicana entre el 2003 y el 2005”. USAID Greater Access to Trade Expansion Project, Arlington, VA: Development & Training Services, Inc. (dTS), junio del 2007.

INFORMACIÓN SOBRE EL PROYECTO DE MAYOR ACCESO A LA EXPANSIÓN DEL COMERCIO (GATE, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS)

El Proyecto GATE, que financia la Oficina de la Mujer en el Desarrollo, parte de USAID, y que ejecuta *Development & Training Services, S.A.*, (Servicios de Desarrollo y Capacitación—dTS), trabaja con siete Misiones de USAID para integrar de mejor forma los aspectos de género en el crecimiento económico y en los programas relativos al comercio, con el fin de ayudar a ampliar las áreas de oportunidades y mitigar los efectos adversos de la expansión económica y del comercio en los hombres y las mujeres pobres. Para recibir el informe completo u obtener información sobre otras investigaciones de género y relativas al comercio, por favor envíe su mensaje de correo electrónico a GATEProject@onlinedts.com.