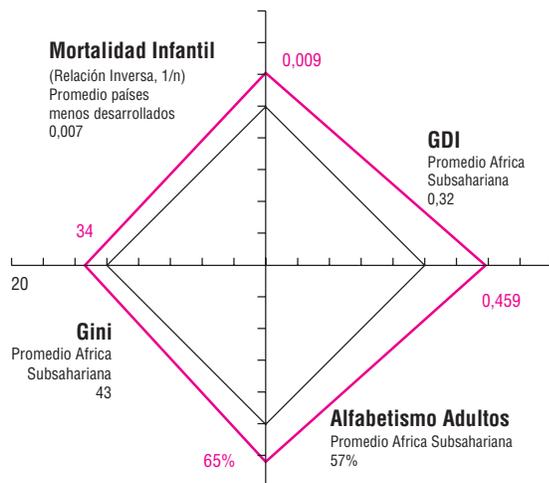


• SARAH OCRAN



El Diamante de la Equidad: valores nacionales en terracota comparados con los regionales, en azul.

El sector de la agricultura es la mayor fuente de ingresos para la mayoría de los ghaneses (60%). Depende del trabajo familiar no remunerado, especialmente de las mujeres que constituyen 63% de este sector. La inversión en la agricultura disminuyó en la última década y representa sólo 6,2% de la inversión del gobierno. El empleo en Ghana se da en forma predominante en los sectores informales de la economía, especialmente entre aquellos con poca o ninguna educación o capacitación formal: las mujeres, los discapacitados y la población rural sin acceso a recursos productivos como tierra y capital. Los cambios más significativos en el empleo en la última década fueron la dramática declinación del trabajo en el sector formal (público y privado), el importante crecimiento del sector informal y el creciente desempleo y subempleo. Las tendencias fueron el resultado directo de políticas adoptadas por el gobierno con el Programa de Recuperación Económica o los programas de ajuste estructural.

LA DIGNIDAD Y EL SUSTENTO

TRABAJO Y EQUIDAD

«La participación en el trabajo productivo es el medio principal por el cual una persona pretende asegurarse el sustento... Más allá del ingreso generado, el trabajo contribuye con la forma en que las personas se sienten sobre sí mismas, cómo son valoradas por otros y, por lo general, aumenta su dignidad». Informe de Desarrollo Nacional Humano en Ghana, 1997.

En Ghana, la importancia central que tiene el empleo para el desarrollo justo y sustentable quedó confirmada en varios documentos legales y en la estrategia de desarrollo a mediano plazo del gobierno. La Constitución de 1992 contiene una serie de artículos fundamentales referidos al trabajo. En primer lugar, obliga al gobierno a tomar las medidas necesarias para asegurar que la economía nacional se maneje de forma tal que brinde medios de sustento y empleos adecuados a los necesitados. En segundo lugar, respalda el derecho de trabajar en condiciones de seguridad y sanidad adecuadas y estipula la igualdad del acceso al trabajo. Estos derechos también se ven reforzados por Leyes de Trabajo nacionales que garantizan los de los trabajadores del sector formal.

La Constitución también «protege los derechos de las personas discapacitadas contra toda forma de explotación, normas y tratamientos de naturaleza discriminatoria y abusiva y brinda incentivos especiales a las personas discapacitadas que participan en empresas y organizaciones empresariales los empleen». Aparte de los artículos de la Constitución, Ghana también ratificó las Convenciones centrales de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) sobre normas internacionales de trabajo, incluso las relativas a las mujeres, y la Convención sobre la Eliminación de Toda Forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW).

El marco de la política del gobierno para el desarrollo económico y social, expresado en Ghana Vision -2020, también reconoce el rol fundamental que tiene el empleo en el abatimiento de la pobreza y el «mejoramiento de la calidad de vida de todos los integrantes de la sociedad». Igualmente, compromete al gobierno a «abordar políticas macroeconómicas que promuevan oportunidades de trabajo, productivas y sustentables, para todos los sectores de la población» y sitúa la equidad al frente de las políticas y estrategias del gobierno para el desarrollo económico y social.

Sin embargo, la realidad del empleo desde la introducción del Programa de Recuperación Económica (ERP) en 1983 no refleja estos compromisos y metas generales. En la última década, el desempleo y subempleo aumentaron significativamente, se crearon pocos puestos de trabajo y también se incrementaron las desigualdades en el ingreso. Asimismo, fuentes de ingreso en el sector informal se han vuelto menos seguras y sustentables. Todo ello ocurrió en el contexto de un crecimiento económico positivo del país que cuestiona hasta qué punto el crecimiento puede, por sí solo, crear oportunidades de empleo productivas y sustentables para todos los sectores de la población.

POBLACIÓN ECONÓMICAMENTE ACTIVA

La mayor parte de la población económicamente activa de Ghana, estimada en 8,7 millones en 1992, está concentrada en las zonas rurales, lo que refleja el carácter eminentemente rural de la población en general. Una característica singular de la población trabajadora es la importante cantidad de jóvenes en el grupo etario de 15-19 años y la creciente cantidad de niños menores de 15 años, que constituyen 3% de la población activa. La participación de la mujer en la población económicamente activa, que en la mayoría de los casos está subestimada, también tuvo un aumento constante de 45,2% del total en 1970 a 51,4% en 1984. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano de 1995, entre 1990 y 1992, las mujeres ghanesas representaron 42% de la mano de obra agrícola, 20% en la industria y 33% en el sector de servicios. Estimaciones recientes también revelan que las tasas de empleo de las mujeres están alcanzando a las de los hombres.

Otro elemento importante de la población trabajadora es la gran cantidad de personas discapacitadas (hombres, mujeres y niños) que obtienen ingresos mediante limosna. A pesar de las normas constitucionales existentes y que el Ministerio de Empleo y Seguridad Social reserva un cupo de 4% de empleos para personas discapacitadas, no se instrumentaron mecanismos o estructuras para implementar estas medidas.

Dos elementos característicos destacan en la población económicamente activa. Primero, el bajo nivel de enseñanza y capacitación en la mayoría de los trabajadores, y en segundo lugar, la distribución ocupacional. En 1984, 0,125% de las mujeres con empleo contaban con enseñanza universitaria comparadas con 0,83% de los hombres; 1,6% de mujeres contaban con enseñanza secundaria comparadas con 4,9% de los hombres. Estas desigualdades entre niveles de enseñanza de hombres y mujeres en la población económicamente activa resaltan las desigualdades de género en la educación en Ghana.

La población se distribuye entre la agricultura, el comercio minorista de pequeña escala, la industria y los servicios. La agricultura brinda empleo a la mayoría de los trabajadores, el comercio minorista de pequeña escala, especialmente el de los vendedores ambulantes, también brinda oportunidades de trabajo a muchas de personas. Hay más hombres que trabajan en ocupaciones profesionales, técnicas y gerenciales que mujeres.

La segregación ocupacional de las mujeres en trabajos del sector agrícola, administrativo, la enseñanza, la salud (como enfer-

meras), la venta y el comercio minorista, revela la desigualdad de género en el mercado de trabajo en general. Ello se debe a varias razones que abarcan desde el bajo nivel de enseñanza de éstas, la naturaleza de la educación, y las oportunidades de capacitación que tienen, a la discriminación sistemática contra las mujeres en el conjunto de la población económicamente activa.

CARACTERÍSTICAS DEL TRABAJO

El mercado de trabajo en Ghana se caracteriza por una serie de elementos: (a) el predominio del autoempleo agrícola, o sea, actividades agrícolas de pequeña escala; (b) extensión del empleo del sector informal, (c) la declinación del empleo en el sector formal, especialmente en el sector público, la mayor fuente de trabajo, y (d) la alta incidencia de empleo y subempleo.

AUTOEMPLEO AGRÍCOLA

El sector de la agricultura es el dominante en la economía y la mayor fuente de ingresos para la mayoría de los ghaneses (60%). Está compuesto principalmente por granjeros de pequeña escala y actividades agrícolas relacionadas como el procesamiento de alimentos y su comercialización. El sector agrícola depende del trabajo familiar no remunerado, especialmente de las mujeres que constituyen 63% de este sector. La mayoría de granjeros de pequeña escala, que incluye a una gran cantidad de mujeres, tienen problemas para conseguir acceso al capital y otros insumos tecnológicos para mejorar la calidad y cantidad de su producción agrícola. La inversión en la agricultura disminuyó en la última década y representa sólo 6,2% de la inversión del gobierno en 1993, comparada con 22,8% para infraestructuras como transporte y comunicaciones. La situación condujo a la correspondiente disminución de la producción agrícola y a niveles menores de empleo, lo que ha estimulado la emigración a los centros urbanos.

SECTOR FORMAL E INFORMAL

El empleo en Ghana se da en forma predominante en los sectores informales de la economía, especialmente entre aquellos con poca o ninguna educación o capacitación formal, especialmente las mujeres, los discapacitados y la población rural sin acceso a recursos productivos como tierra y capital. El empleo en este sector abarca minería de pequeña escala, venta ambulante, venta de alimentos y artesanías a comercios de pequeña escala. En 1989, 91% de la mano de obra femenina estaba autoempleada en el sector informal, en comparación con 71% de los hombres. La mayoría de las mujeres se concentran en áreas de trabajo que son una extensión de sus funciones tradicionales del hogar, como vendedoras de alimentos, modistas, panaderas y pequeñas comerciantes, productoras y distribuidoras de productos agrícolas.

El empleo del sector informal se caracteriza por los bajos ingresos, la inexistencia de protección (seguridad social, salario mínimo, leyes laborales, beneficios por enfermedad y jubilación),

malas condiciones laborales, inseguridad del empleo, acceso limitado a la capacitación y capital, y extensa carga horaria de trabajo. Aunque un porcentaje elevado de la población obtiene sus ingresos en el sector informal, la predominancia de las mujeres tiene consecuencias sobre su estatuto y rol en la sociedad en general y revela las desigualdades de género del mercado de trabajo.

El empleo en el sector formal está dominado por el sector público, concentrado en gran medida en las zonas urbanas. En 1991/92 «los empleos remunerados representaron sólo 13,6% del empleo total, con una proporción mayor de hombres (20,75%) que de mujeres (7,5%)». El predominio del empleo en el sector público sobre el sector privado, refleja el papel activo que tuvo el Estado en la economía.

Mientras los hombres están ocupados principalmente en sectores gerenciales, especializados y bien remunerados del sector formal como la industria, las telecomunicaciones y la banca, las mujeres están concentradas en empleos de enfermería, secretariales y de oficina, enseñanza y administración. Pocas mujeres tienen puestos de trabajo en cargos gerenciales o ejecutivos, aun en los sectores de enfermería, enseñanza y empleos públicos donde las mujeres están bien representadas. El sector privado brinda pocas oportunidades de empleo en general, especialmente para las mujeres. En definitiva, el acceso igualitario al empleo, especialmente en el empleo formal donde las condiciones de trabajo y la remuneración es mejor, se aplica sólo a un pequeño sector de la población.

Las principales razones por la reducida cantidad de mujeres empleadas en el sector formal, generalmente en los niveles más bajos, se debe al bajo nivel de educación formal y capacitación de las mujeres en la población económicamente activa, y a la discriminación sistemática que sufren. Asimismo, es importante la poca cantidad de personas con discapacidades que están empleadas en el sector formal. Las personas con discapacidades tienen acceso limitado a la enseñanza formal y la capacitación y existe discriminación generalizada contra ellas.

EMPLEO Y DISTRIBUCIÓN DEL INGRESO

Hay muy poca información oficial sobre el grado de desempleo y subempleo en Ghana. Los pocos datos que existen son viejos o no son confiables. Uno de los problemas referidos a la compilación de este tipo de datos radica en las diferentes definiciones de desempleo y subempleo. Las estimaciones oficiales tienden a ser menores que los cálculos de otras fuentes. Por ejemplo, el Departamento de Empleo y Seguridad Social citó una tasa de desempleo de 13,7%, mientras la Encuesta de Nivel de Vida en Ghana (3) citó un 21% en 1993.

Cualesquiera sean las diferencias en las estimaciones, existe el consenso de que muchas personas, casi 20% de la población económicamente activa, se encuentra sin empleo regular y constante. Ciertos grupos como los jóvenes, (15-24 años), los trabajadores no especializados y quienes tienen bajos niveles de enseñanza -por ejemplo, los discapacitados- tienen una proporción mayor entre desempleados y subempleados. Las tasas de subem-

pleo urbanas también son más altas que en las zonas rurales, especialmente entre los hombres jóvenes. Algunas zonas del país también experimentan niveles más altos de desempleo y subempleo, como en el norte, donde hay muy pocas e irregulares oportunidades de empleo.

Las pocas estadísticas que existen sobre distribución del ingreso, revelan la naturaleza extendida de la pobreza en el país y la creciente desigualdad entre trabajadores especializados y no especializados, hombres y mujeres, trabajadores rurales y urbanos. Según Vision 2020, «36% de la población de Ghana percibe ingresos menores a dos tercios del promedio nacional y 7% menos que un tercio. La Encuesta del Nivel de Vida en Ghana y el Perfil de la Pobreza de 1987-88, definen la pobreza como "subsistir con un ingreso que es menor a dos tercios del promedio nacional"», 36% de la población de Ghana vive en la pobreza. Asimismo, «el 40% inferior de la población percibe menos de 20% del ingreso nacional mientras el 20% superior percibe 44% del ingreso total». También existen marcadas diferencias de ingreso entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo, aun entre aquellos que realizan trabajos comparables en los mismos sectores, ya que las mujeres ganan en promedio mucho menos que los hombres.

LAS TENDENCIAS DEL TRABAJO

Los cambios más significativos en el empleo en la última década fueron la dramática declinación del trabajo en el sector formal (público y privado), el importante crecimiento del sector informal y el creciente desempleo y subempleo. Las tendencias fueron el resultado directo de políticas adoptadas por el gobierno con el Programa de Recuperación Económica o los programas de ajuste estructural.

Entre 1985 y 1992, el empleo en el sector formal se redujo de 464.300 puestos a 186.300. En la actualidad, menos del 10% de la población económicamente activa tiene un empleo remunerado formal en el sector privado o público. En el sector público, la declinación se debió a la reducción de grandes cantidades de trabajadores, especialmente entre los funcionarios y las empresas estatales privatizadas. La reducción del empleo en el sector privado de 79.000 en 1987 a 31.000 en 1991, por otra parte, fue en respuesta a la menor demanda de productos fabricados en el país, desplazados por productos importados como resultado de la liberalización comercial.

Por el contrario, el sector informal creció rápidamente en la última década, reabsorbiendo los trabajadores desplazados del sector formal, especialmente a las mujeres, así como los subempleados y los trabajadores recién incorporados al mercado de trabajo. La tasa de creación de empleos en el sector fue de 6,5% comparada con 1% en el sector formal. Sin embargo, el empleo generado por este sector no mantuvo el ritmo de crecimiento del mercado de trabajo o de desempleo o subempleo. Además, la expansión de este sector, con sus problemas de bajo ingreso, falta de protección laboral, etc., cuestionan la calidad y el tipo del empleo.

La información disponible, de fuentes oficiales y otras, demuestra claramente un aumento significativo tanto en el desempleo como en el subempleo en Ghana, de 18,5% en 1987 a 21,3% en 1993. Las cifras también revelan «que el desempleo es mucho más alto

y aumenta a mayor ritmo» entre hombres jóvenes (15-24) de zonas urbanas. Otra dimensión del problema del desempleo es «el creciente desempleo entre personas educadas, incluso entre egresados universitarios», debido principalmente a la menor cantidad de puestos de trabajo en el sector formal.

CRECIMIENTO SIN EMPLEO

Una de las principales características de la economía en la última década, especialmente a partir del Programa de Recuperación Económica, fueron los niveles positivos de crecimiento económico, de alrededor de 4% anual desde 1983. Sin embargo, estos niveles de crecimiento no crearon un número importante de empleos sino que fueron acompañados por la reducción en el sector formal. El primer Informe Nacional de Desarrollo Humano de Ghana describió el fenómeno como «crecimiento sin empleo». El informe señaló que, aunque el crecimiento económico es importante para estimular el desarrollo social y económico, incluyendo al empleo, *«no es el nivel de crecimiento por sí solo el que determina la generación y sustentabilidad del empleo, sino la fuente y modalidad de crecimiento»*.

Los sectores de la economía que fueron estimulados por el crecimiento económico, es decir las minas y canteras, y la construcción (que representa sólo 2% del empleo en el sector formal), son principalmente intensivos en capital o requieren mano de obra especializada. Por otra parte, el empleo creado por el sector de servicios y turismo es temporario y de baja remuneración en la mayoría de los casos, con poca protección laboral.

Además, el sector privado, el «motor del desarrollo», creó menos empleos en la última década y utiliza cada vez más prácticas flexibles de mercado de trabajo, como el trabajo por contrato y subcontrato que convierte en inestable al empleo en el sector.

El fracaso del crecimiento económico en proveer más y mejores empleos, es el resultado de los programas de ajuste estructural de Ghana. Estos condujeron a la reducción del papel del Estado en la creación de puestos de trabajo, el creciente énfasis en el sector privado de la economía, la liberalización de la inversión y el comercio y las estrategias de crecimiento orientadas hacia la ex-

portación. Estas políticas provocaron, entre otras cosas, la reducción a gran escala de empleos en el sector público y privado que perjudican desproporcionadamente a las mujeres y privado, la informalización del trabajo que creó un gran fondo de trabajadores sin organizar, sin derechos laborales ni protección, y la disminución de los ingresos de grandes cantidades de personas en el sector informal, como consecuencia del desplazamiento de sus productos por artículos importados de menor precio. También provocaron una *«alta incidencia de pobreza, vinculada directamente al sustento y el ingreso»*.

El crecimiento del sector informal, especialmente de empresas de pequeña escala, es considerado una panacea al problema del empleo en Ghana, lo que concentró la atención en la creación de oportunidades de generación de ingresos y crédito. Sin embargo, estas oportunidades sólo son accesibles para una pequeña parte de la población. Además, es probable que el creciente énfasis en el trabajo del sector informal cree más fuentes de trabajo no especializado, sin protección, con bajos niveles de remuneración. Más importante aun, no es probable que reduzca las desigualdades de empleo basadas en género, clase social, discapacidad, y situación geográfica.

- RED DEL TERCER MUNDO SECRETARÍA DE AFRICA

Bibliografía

- Ghana Statistical Service, (1989) *Ghana Living Standards Survey: First Report 1987/88*, Accra.
- Ghana Statistical Service (1995) *Ghana Living Standards Survey: Report of the Third Round, Sep.*
- Offei-Aboagye, E (1996) *Women and Employment in Ghana*.
- Republic of Ghana, (1995) *Ghana Vision 2020 (The First Step: 1996-2000)*.
- Republic of Ghana, (1992) *The Constitution of Ghana*.
- PNUD, (1997) *Informe Nacional de Desarrollo Humano en Ghana*.