

---

## seminarios y conferencias

# Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico- laborales en América Latina

Informe del Seminario Regional  
Santiago de Chile  
12 y 13 de junio de 2001

Loreto Bravo y María Nieves Rico, compiladoras



Unidad Mujer y Desarrollo  
Santiago de Chile, diciembre de 2001

Este documento contiene el Informe final del Seminario Regional "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina" realizado en Santiago de Chile los días 12 y 13 de junio de 2001 y organizado por la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL con el apoyo de la Agencia de Cooperación Alemana al Desarrollo (GTZ) y por el Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM).

La preparación del presente documento para su publicación estuvo a cargo de Loreto Bravo, consultora, y María Nieves Rico, Oficial de Asuntos Sociales, ambas de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. El informe está basado en los documentos presentados en el Seminario Regional, los que fueron editados y sintetizados. Este trabajo se realizó tratando de resaltar los contenidos más importantes de las presentaciones, por ello se exime de responsabilidad sobre el texto definitivo a los autores de las contribuciones. Asimismo, el informe recoge las notas tomadas de los principales temas abordados y posiciones adoptadas en los debates.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1667-P

ISBN: 92-1-321965-2

ISSN: 1680-9033

Copyright © Naciones Unidas, diciembre de 2001. Todos los derechos reservados

Nº de venta: S.01.II.G 201

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>I. Resumen</b> .....	7
<b>II. Introducción</b> .....	9
<b>III. Sesión de apertura</b> .....	13
A. Discursos de Inauguración.....	13
1. José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL .....	13
2. Joerg Freiberg-Strauss. GTZ.....	15
3. Mónica Muñoz, UNIFEM.....	15
4. Sonia Montaña, Unidad Mujer y Desarrollo, de la CEPAL .....	16
B. El Proyecto "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales". <i>María Nieves Rico</i> .....	18
<b>IV. Panel 1: El enfoque de género en el análisis y las políticas económico laborales.</b> .....	25
A. Síntesis de las exposiciones.....	25
1. Los desafíos de las políticas económicas y laborales para reducir la desigualdad en América Latina. <i>María Elena Valenzuela</i> .....	25
2. Igualdad de oportunidades para las mujeres: reflexiones a partir de la experiencia brasilera. <i>Eva Blay</i> .....	27
3. El enfoque de género en el análisis económico: Una mirada desde el paradigma del desarrollo humano. <i>Karin Slowing</i> .....	28

4	La perspectiva de género en el comercio internacional. <i>Graciela Rodríguez</i> .....	29
5.	El enfoque de género en el contexto de la informalización del empleo. <i>Clara Jusidman</i> .....	30
B.	Síntesis del debate.....	33
<b>V.</b>	<b>Panel 2: Calidad de empleo en el sector salud</b> .....	37
A.	Equidad de género y calidad del empleo: las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina. <i>Laura Pautassi</i> .....	37
B.	Síntesis de los comentarios .....	41
1.	Mauricio Feliú.....	41
2.	Ana Sojo.....	44
3.	Jorge Katz .....	45
C.	Síntesis del debate.....	46
<b>VI.</b>	<b>Panel 3: La situación laboral en el turismo</b> .....	49
A.	El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género. <i>Martha Ordoñez</i> .....	49
B.	Síntesis de los comentarios .....	52
1.	El turismo como oportunidad de desarrollo con perspectiva de género. <i>Alicia Bárcena</i> .....	52
2.	Desarrollo turístico: ¿una oportunidad para las mujeres? <i>Silvia Lara</i> .....	53
3.	El turismo en Chile. <i>Mónica Fuenzalida</i> .....	55
C.	Síntesis del debate.....	56
<b>VII.</b>	<b>Panel 4: El empleo en el sector de la maquila</b> .....	57
A.	La situación económico laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género. <i>Ligia Alvarenga</i> .....	57
B.	Síntesis de los comentarios .....	60
1.	Vivianne Ventura. ....	60
2.	Un aporte desde la experiencia mexicana. <i>Alfredo Hualde</i> .....	62
3.	Contexto y potencialidades de desarrollo del sector de la maquila. <i>María Eugenia Gómez Luna</i> .....	63
C.	Síntesis del debate.....	65
<b>VIII.</b>	<b>Panel 5: La transversalidad del enfoque de género en el Estado</b> .....	67
A.	Síntesis de las exposiciones .....	67
1.	Presentación del Panel. <i>Adriana Delpiano</i> .....	67
2.	Institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas en Argentina. <i>Carmen Storani</i> .....	68
3.	Estrategias para promover la incorporación transversal de la dimensión de género en las funciones e instituciones del Estado. <i>Lola Villaquirán</i> .....	70
4.	Promover la incorporación transversal del enfoque de género en las políticas públicas en El Salvador. <i>Jenny Flores</i> .....	71
B.	Síntesis del debate.....	72
<b>IX.</b>	<b>Panel 6: Estrategias sectoriales para la equidad de género</b> .....	75
A.	Síntesis de las exposiciones .....	75
1.	Enfoque de género en la política laboral, estado del arte en América Latina y el Caribe. <i>Lieve Daeren</i> .....	75
2.	Políticas laborales con equidad de género. Avances y desafíos en El Salvador. <i>Carlos Hernández</i> . ....	78
3.	Políticas sectoriales con equidad de género. La experiencia del Ministerio de Trabajo de Chile. <i>Ximena Rincón</i> .....	80
B.	Síntesis del debate.....	81

<b>X.</b>	<b>Panel 7: Estrategias institucionales para promover los derechos económico-laborales de las mujeres.....</b>	<b>83</b>
A.	Síntesis de las exposiciones .....	83
	1. Presentación del Panel. <i>Mario Rovere</i> . .....	83
	2. Empleos productivos y equitativos en la maquila. Contribuciones de la empresa privada. <i>Waldo Jiménez</i> .....	84
	3. Contribución del sector sindical a la formulación de políticas económico-laborales con equidad de género. Herramientas y estrategias. <i>Graciela Retamoso</i> . ..	86
	4. Las instituciones públicas y privadas en la producción de los derechos económico-laborales de las mujeres. <i>Rosario Aguirre</i> . .....	87
	5. La producción de los derechos económico-laborales de las mujeres en Ecuador. Contribuciones desde la sociedad civil. <i>Elena Ipaz Landeta</i> .....	89
	6. Políticas económico-laborales con equidad de género. El aporte de las organizaciones de mujeres. <i>Rosibel Flores</i> .....	90
B.	Síntesis del debate.....	92

## Anexos

Anexo 1.	Lista de participantes .....	93
Anexo 2.	Agenda del Seminario .....	99
	<b>Serie Conferencias y seminarios Números Publicados .....</b>	<b>103</b>

---

## **I. Resumen**

---

Este volumen recoge la versión revisada y sintetizada de las presentaciones efectuadas en el Seminario Regional "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina", realizado en la Sede de la CEPAL en Santiago, Chile, los días 12 y 13 de junio de 2001.

Este Seminario Regional, organizado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, forma parte de las actividades del Proyecto CEPAL-GTZ "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales" y contó con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ).

El documento aborda tanto las exposiciones que se hicieron durante el Seminario como los comentarios a las presentaciones y el debate suscitado. El informe está organizado según la secuencia de sesiones y paneles que conformaron la reunión. Seguidamente y como anexo, se presenta la lista de participantes y la agenda de la misma.

## II. Introducción

---

En el año 1997 la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL llevó a cabo, con la cooperación de la GTZ, el proyecto "Institucionalización del enfoque de género en el trabajo sustantivo de la CEPAL" donde se identificó que para impulsar un proceso de este tipo es de suma importancia contar con la voluntad y el compromiso político de los decisores, y que para asegurar la transversalidad de esta perspectiva se requería fortalecer las capacidades técnicas, el trabajo interdivisional y la perspectiva multidisciplinaria e integral del desarrollo. Al mismo tiempo, quedó claro que no es suficiente el trabajo interno sino que las actividades de cooperación con los países miembros deberían tener un efecto de retroalimentación donde la oferta de la CEPAL y las demandas de los gobiernos hacia ella consolidaran un trabajo donde el principio de la equidad de género estuviera explícitamente formulado en cada una de las actividades y propuestas de desarrollo.

Con este antecedente, se inició a mediados del año 1999 el proyecto "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales" en cuyo marco se realizó el Seminario Regional "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina", celebrado en Santiago de Chile los días 12 y 13 de junio de 2001, con el apoyo del Fondo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) y la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ). Este Seminario, que constituyó un fructífero momento de debate y de socialización de experiencias, forma parte de un proceso mayor de investigación, reflexión e intervención que la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL se encuentra impulsando con el objeto de asegurar que las políticas públicas, así como las instituciones gubernamentales de todo tipo de América Latina y el Caribe tengan el principio de equidad de género incorporado en sus objetivos, estrategias, mecanismos de ejecución y de evaluación

El Seminario Regional coronó una serie de talleres técnicos, reuniones de trabajo y seminarios intersectoriales llevados a cabo, a nivel nacional, en los tres países que formaron parte del proyecto: Argentina, Ecuador y El Salvador. En estos con similar espíritu, se debatieron, y analizaron diagnósticos sobre la situación del empleo en sectores clave de la economía para cada uno de los países: salud, turismo y maquila, respectivamente, y se concertaron actores agendas de investigación y de políticas públicas entre diversos actores institucionales.

El objetivo del Seminario fue contribuir a la formulación de políticas de desarrollo integrales y equitativas en el área laboral mediante:

1.- El diálogo en torno a:

- Los estudios económico-laborales con perspectiva de género, elaborados en el marco del proyecto CEPAL-GTZ en Argentina, Ecuador y El Salvador.
- Las estrategias y procesos tendientes a incorporar un enfoque de género en las políticas laborales en la región, y más específicamente las impulsados por el proyecto
- Los logros y oportunidades, así como los límites y obstáculos tanto de las estrategias como de los instrumentos técnicos y políticos implementados en la región

2.- La promoción de una red de personas e instituciones dedicadas a promover la institucionalización del enfoque de género en la políticas públicas en América Latina

Participaron del Seminario Regional expertos de centros académicos, organizaciones no gubernamentales y asociaciones empresariales y sindicales de 15 países, representantes de alto nivel de las Oficinas de la Mujer de 11 países de América Latina y de diferentes ministerios sectoriales (salud, trabajo, turismo y desarrollo agrario) de 5 países de la región, representantes de organismos internacionales y de cooperación bilateral, y directores y funcionarios de 9 divisiones y unidades de la CEPAL.

El seminario se organizó alrededor de dos grandes bloques temáticos:

- 1.- El análisis económico-laboral con perspectiva de género como base para la formulación de políticas intersectoriales eficientes y equitativas.
- 2.- Políticas y estrategias de institucionalización del enfoque de género en las políticas de desarrollo en América Latina, con especial énfasis en las políticas laborales.

El Seminario pretendió reflejar tanto los resultados del proyecto a nivel de los países que formaron parte de él, como la estrategia y el enfoque que subyacen a los objetivos y actividades del mismo, los que se encuentran desarrollados al interior de este informe. La reunión fue una instancia de construcción de conocimiento con una diversidad de voces. La convergencia de miradas y aportes desde el mundo académico, desde ámbitos sociales y políticos gubernamentales y no gubernamentales y de las agencias internacionales para el desarrollo, reafirmaron el carácter técnico político de la propuesta de institucionalización del enfoque de género sustentada por el proyecto.

El primer día del Seminario se concentró en los aspectos técnicos, especialmente en los análisis económico-laborales con perspectiva de género, en particular en los estudios realizados sobre el empleo en los sectores de salud, turismo y maquila. Estos fueron comentados por especialistas provenientes de distintos países y ámbitos, así como por directores de divisiones sustantivas de la CEPAL. Los diagnósticos analizados documentaron la realidad a partir de la información existente y la producción de nuevos datos, a su vez, aplicaron un análisis que permitió situar a estos sectores de la economía en el contexto de desarrollo de los países y caracterizar la situación del empleo femenino, así como hacer propuestas de investigación y de políticas derivadas de los hallazgos y conclusiones.

Los estudios dados a conocer presentaron abordajes teóricos y metodológicos que exceden los análisis económicos tradicionales, dejando en claro el aporte que significa el enfoque de género no sólo para dar cuenta de la situación de las mujeres sino para un mejor conocimiento de la realidad de la

sociedad en su conjunto, y una práctica del desarrollo acorde a la misma. En este sentido, se valoró positivamente que los análisis rescataran la pluralidad de acciones, identidades y lógicas que se ponen en juego hoy en las relaciones laborales.

Se destacaron los aspectos comunes de los sectores económicos analizados en distintos países de la región confirmándose desde diversas realidades algunas de las conclusiones arribadas. Pero, dada su complejidad, también se hizo un llamado a continuar profundizando las investigaciones para dar cuenta de la diversidad de situaciones y dinámicas que conducen a caracterizar al empleo femenino de manera particular en cada uno de ellos, y fundamentalmente a adentrarse en las causas de la discriminación y desigualdad que afecta a las mujeres.

Se convocó a experimentar nuevas relaciones analíticas como las mediaciones entre los ámbitos familiar y laboral, entre el trabajo doméstico y el trabajo remunerado y las percepciones de las trabajadoras y los empleadores, llevando a cabo estudios de corte cualitativo y sumando así otras herramientas disciplinarias, como por ejemplo psicológicas y etnográficas.

Al mismo tiempo, hubo acuerdo entre los participantes que en los procesos de reforma, de primera y segunda generación, así como los de expansión de ciertas actividades productivas existía una carencia importante de consideración de las necesidades de las mujeres así como del objetivo de la equidad de género. Se señaló que incluso en sectores como el de salud, el proceso de modernización en lo que respecta al aumento de la cobertura de las prestaciones a menudo descansa en el incremento de la carga de trabajo de las mujeres empleadas en él. En este sentido, en las presentaciones, los comentarios y los debates quedó demostrada la no neutralidad de las políticas públicas respecto a la desigualdad de género, y los sesgos que las sustentan.

En los debates hubo unanimidad frente al hecho que no solo es crucial el acceso de la población femenina a más empleos sino también que estos sean de calidad, y quedó expresada la falta de adecuación de las políticas de formación profesional respecto de las necesidades tanto de los sectores económicos como de las mujeres que se encuentran insertas en ellos.

Además, tanto los diagnósticos como las otras experiencias presentadas por los ponentes pusieron en evidencia la debilidad de los registros nacionales de información en distintos ámbitos y la invisibilidad de las mujeres en ellos. En este sentido, se reiteró la importancia de contar con información desagregada por sexo en todos los sectores de la economía y del empleo, por cuanto las tasas generales ocultan los rezagos y sesgos de la situación laboral de las mujeres. Asimismo, se insistió en la urgencia de desarrollar indicadores de género que permitan dar cuenta de las desigualdades, evaluar los avances y fundamentalmente diseñar políticas más equitativas.

El segundo día del Seminario se centró en los aspectos políticos de los procesos de institucionalización del enfoque de género llevados a cabo tanto en los países que formaron parte del proyecto como en otros de la región.

Debido a que en la actualidad se considera con una debilidad de los países la escasa relación entre el conocimiento y la formulación de política públicas, se destacó el estímulo externo que han significado los estudios presentados para movilizar, tanto en las Oficinas de la Mujer como en los distintos ministerios sectoriales y organizaciones de la sociedad civil, aquellas preocupaciones y autodiagnósticos que puedan convertirse en una fuerza interna de transformación. Existió acuerdo que cuando los insumos técnicos y los argumentos son de calidad aumenta la capacidad de convocatoria para proponer de manera participativa, informada y consensual las estrategias, planes y programas que los sectores económicos requieren para contribuir al empleo de manera más equitativa y justa, a la vez que eficiente.

El debate fue animado pues mostró las diversas maneras que tienen las distintas instituciones de interpretar el enfoque de género, así como lo que se entiende por la estrategia de transversalidad y los mecanismos de institucionalización y cambio de agenda, lo que tiene consecuencias importantes sobre el tipo de políticas y programas que se ejecutan. Al respecto, quedó claro la necesidad de superar las intervenciones asistencialistas o aquellas meramente focalizadas en algunos grupos de mujeres, así como

las preocupaciones restringidas a asegurar el acceso al empleo sin preocupaciones por la calidad de éste o por la participación de las mujeres en los procesos de adopción de decisiones, condiciones necesarias para el desarrollo de su autonomía. En esta dirección, surgió con fuerza el planteo de introducir la estrategia de las acciones afirmativas para garantizar igualdad en las condiciones laborales y romper la exclusión.

El restringido campo de acción que tienen en la actualidad los ministerios de trabajo, sobre todo para generar empleo y promover igualdad en el acceso, si bien es una importante limitación, confirma la necesidad de llevar adelante procesos intersectoriales e interinstitucionales como los impulsados por el proyecto. Sólo la acción concertada de distintos actores sociales, políticos y económicos permitirá asegurar programas y políticas de equidad de género en el empleo de carácter integral y sostenible.

Los distintos paneles mostraron la importancia del liderazgo de las Oficinas de la Mujer en estos procesos y del fortalecimiento de sus capacidades técnicas y políticas. Asimismo, en un Estado que aún funcionan de manera muy sectorial, centralizada y jerárquica, las organizaciones de mujeres, como comunidad organizada, resulta un elemento importante del desarrollo institucional para la puesta al día de políticas activas de autonomía y participación de las mujeres, estrategias de exigibilidad de los derechos de las trabajadoras y el ejercicio del control ciudadano. Por otra parte, el desarrollo de la responsabilidad social del empresariado depende en gran medida de su participación en los espacios de debate y consenso donde la desigualdad de género se plantea como problema. Paralelamente, existió consenso en que la gran producción de conocimiento y los análisis de la academia deben incorporarse más activamente a la discusión sobre qué medidas de políticas adoptar.

En las sesiones se evidenció el ejercicio de concertación impulsado por el proyecto y la valoración positiva que los participantes hicieron del mismo. La necesidad de encontrar una nueva forma de hacer políticas y generar confianzas entre los distintos actores institucionales para

construir consensos mínimos que orienten un trabajo coordinado y colaborativo llevó a que los diferentes lugares discursivos y de acción desde los que se situaban cada uno de los participantes abrieran sus fronteras para encontrar espacios de convergencia y trabajo mancomunado.

Para que los procesos de institucionalización del enfoque de género en el ámbito económico-laboral sean sostenibles en el tiempo, se destacó la imperiosa necesidad de acompañar la voluntad política con la búsqueda de los procedimientos más eficaces para concretar acciones de impacto múltiple aseguradas con financiamiento y sistemas transparentes de gestión de políticas públicas, que a su vez potencien el carácter territorial de los esfuerzos de transversalidad. Esta tarea forma parte de una lucha más amplia: construir sociedades más justas para todos.

### **III. Sesión de apertura**

---

#### **A. Discursos de inauguración**

##### **1. José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL<sup>1</sup>**

Quiero brindar una cordial bienvenida a los participantes en este Seminario organizado por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Durante esta reunión será posible conocer los avances del proyecto “Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y en ministerios sectoriales” ejecutado por la Unidad Mujer y Desarrollo de esta Comisión con el apoyo financiero de la GTZ. Así mismo, serán expuestos los resultados de los estudios de casos realizados, en el marco del proyecto, en Argentina, Ecuador y El Salvador sobre los sectores salud, turismo y maquila respectivamente, y se podrán conocer las estrategias de institucionalización del enfoque de género impulsadas en ministerios sectoriales en estos países.

La CEPAL es promotora de una nueva visión del desarrollo que incluya la democracia, la equidad social y de género y la sostenibilidad ambiental, visión que luego de años de debate es cada vez más consensual en la región. Estamos convencidos que la agenda de desarrollo debe incluir estos objetivos y el ejercicio de la ciudadanía como elementos cruciales para asegurar el verdadero progreso de América Latina y el Caribe.

---

<sup>1</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

En la década de los noventa, no obstante los avances mostrados por las economías latinoamericanas en materia de gestión macroeconómica, la región presentó niveles relativos de pobreza superiores a los de 1980, así como un mayor deterioro de las condiciones en los mercados laborales. Es urgente reconocer que el desarrollo tiene objetivos más amplios que el crecimiento económico y, por lo tanto, es necesario impulsar nuevas orientaciones de políticas y acciones encaminadas a mejorar los encadenamientos sociales, dentro de lo cual la institucionalización del enfoque de género dentro de las políticas económicas y laborales es indispensable.

Los argumentos que fundamentan las políticas económicas y sociales diseñadas con perspectiva de equidad de género son múltiples: a) Los sistemas productivos dependen cada vez más de la fuerza laboral de las mujeres, más aún en sectores productivos donde el empleo femenino asalariado es predominante. b) El sistema económico, como un todo, se sustenta en gran parte en el trabajo reproductivo no remunerado realizado generalmente por mujeres en sus hogares, con alto valor social agregado. c) Son cada vez más numerosos los hogares con jefatura femenina, cuya supervivencia depende del trabajo asalariado de las mujeres y en los cuales encontramos altos niveles de pobreza.

Entre las tareas necesarias para contribuir al diseño de políticas equitativas nos encontramos con el desafío de avanzar en la generación de estadísticas e información analítica que exprese la contribución económica y social del trabajo femenino, productivo y reproductivo; lograr la construcción de sistemas económicos y laborales que rompan con el paradigma tradicional del hombre jefe de familia, único o principal perceptor de ingresos del hogar y, sobre todo, vincular y compatibilizar las políticas económicas y sociales.

En dichas tareas -y en el marco de un conjunto de acuerdos y resoluciones regionales y mundiales- hay un compromiso explícito de la CEPAL y de los gobiernos de nuestra región en orden a integrar e institucionalizar el propósito de la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en todas las políticas sectoriales, y a examinar las implicaciones para hombres y mujeres de cualquier tipo de acción pública planificada. Actualmente la CEPAL está trabajando para incorporar la perspectiva de género como un principio que guía sus actividades de investigación y de cooperación al desarrollo a los países miembros. Por su parte las autoridades de la región, están conscientes de la necesidad de estrechar la colaboración entre ministerios y entidades sectoriales, para llegar a intervenciones públicas negociadas democráticamente, más integrales y con una preocupación prioritaria en la equidad social y de género. No obstante esta voluntad, varios actores sociales y económicos y entre ellos las mujeres, están lejos de contar con igualdad de oportunidades, recursos y poderes para hacer sentir sus necesidades y valer sus derechos.

En el contexto descrito, la pertinencia del proyecto "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y en ministerios sectoriales" es nítida: la política laboral es un espacio privilegiado para articular aspectos económicos y sociales del desarrollo, de una manera productiva y no asistencialista y es en el mercado de trabajo donde se visualizan los obstáculos y oportunidades para garantizar a las personas un acceso equitativo a los beneficios del desarrollo. Este es un proyecto innovador porque impulsa el trabajo multidisciplinario y la coordinación entre sectores e instituciones; busca soluciones a la extrema compartimentación sectorial de la que adolecen los análisis y la formulación de políticas, así como los gobiernos. Desde una investigación seria y crítica, aspira a tener repercusiones prácticas, consensuales y concretas, contando con el compromiso de distintas instituciones y sectores del Estado y de la sociedad civil de los países en que se ha desarrollado. Los principales logros de estos procesos serán dados a conocer en esta oportunidad.

Les deseo éxito en los debates, esperamos que el Seminario sea una instancia de diálogo enriquecedor y principalmente constituya un hito y punto de partida, tanto para los países como para la CEPAL en la profundización de los análisis y de las propuestas de políticas en el ámbito económico y laboral, donde el principio de equidad de género sea parte constitutiva de nuestro trabajo.

## **2. Joerg Freiberg-Strauss, Agencia Alemana de Cooperación Técnica, GTZ**

Quiero felicitar a las organizadoras y los/as participantes de este Seminario que entre otros aportes, fortalece un nuevo enfoque de cooperación entre entidades de asistencia técnica, instituciones gubernamentales, organismos internacionales y organizaciones de la sociedad civil.

¿Por qué existe todavía la discriminación laboral de género y cuáles son sus consecuencias? ¿Cuáles son las opciones que existen para cambiar esta situación? Estas interrogantes y la búsqueda de respuestas tienen plena validez para América Latina, y también son importantes para la cooperación técnica alemana por cuanto la perspectiva de género es uno de sus enfoques prioritarios.

Situar este cuestionamiento en el campo de las políticas públicas y en particular en la política laboral, como lo hace el proyecto “Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y en ministerios sectoriales” que ejecuta la Unidad Mujer y Desarrollo, tiene un valor estratégico, principalmente para establecer una relación analítica entre género y macroeconomía; esto permite superar la noción de que las desigualdades sociales son fenómenos restringidos al campo de lo social, sin consideración de sus efectos en el campo económico. La discriminación se explica más en el campo de las actitudes sociales que por medidas discriminatorias explícitas, pero es bajo estas condiciones que el mercado genera desarrollos no deseados. Dicho de otro modo, las relaciones de género deben ser una variable a tomar en cuenta para el logro de los objetivos de la macroeconomía, en cuanto a un crecimiento eficiente, sostenible y equitativo.

Esto queda en evidencia cuando se observa que la expansión del empleo femenino en sectores de baja productividad ha aumentado la distribución desigual de los ingresos y ha disminuido la productividad en el trabajo. A esto hay que agregar que el aumento del empleo femenino y la escasez de servicios sociales, más el trabajo reproductivo, han incrementado la carga de trabajo para las mujeres con consecuencias para sí mismas y sus familias todavía insuficientemente estudiadas.

Los estudios que conoceremos en este Seminario son un aporte significativo en el fortalecimiento de un enfoque analítico que busca relacionar la perspectiva de género con el ámbito macroeconómico, tarea de largo aliento que cuenta con el respaldo del Ministerio de Cooperación Económica de Alemania.

## **3. Mónica Muñoz, Jefa Sección América Latina y el Caribe, Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Mujer (UNIFEM)**

Este seminario es una gran oportunidad para revisar fenómenos sociales, culturales y políticos cuya vigencia afecta de manera significativa a las mujeres. Desde hace décadas es fácil constatar la creciente incorporación de las mujeres al mercado del trabajo de América Latina y su efecto en la obtención de un mayor dominio de sí mismas. Pero, al mismo tiempo, la mayoría de ellas dista mucho de gozar plenamente del ejercicio de los derechos económicos y sociales. En cualquier sector de la producción la brecha de género es significativa: las mujeres obtienen menor remuneración que los hombres por igual trabajo, tienen menor acceso a la propiedad y al crédito, no obtienen reconocimiento por el trabajo no remunerado, y las estructuras informales de los sectores en que se ocupan mayoritariamente obstaculizan el cumplimiento de derechos adquiridos.

El actual panorama laboral muestra que no hay vinculación entre la justicia económica y la de género. Mirar la economía desde las mujeres da nuevas perspectivas de análisis e incorporar la perspectiva de género conlleva la posibilidad de crear nuevos instrumentos que permiten ver más allá de los indicadores tradicionales. Entre las variables que debieran ser tomadas en cuenta por estos análisis está, por ejemplo, el uso del tiempo por parte de las mujeres y los efectos que producen en sus vida las relaciones entre trabajo remunerado y no remunerado. Recordemos, sin embargo, que la incorporación

de género debe tener un carácter estructural y que este cambio de enfoque es responsabilidad no sólo de los estados sino también de los agentes privados y de la sociedad civil; en este último ámbito es de gran valor que existan mecanismos de ejercicio de control ciudadano.

Sabemos que no hay políticas laborales neutras, ya que todas ellas son explícita o implícitamente sesgadas por la variable género. Una implicancia grave de ignorar esta perspectiva es la feminización de la pobreza, de allí la importancia de los indicadores estadísticos que reflejen la discriminación, pero que también le den valor a la participación de las mujeres. Aunque todavía son pocas, ya existen iniciativas orientadas a dar concreción a los derechos sociales y económicos de las mujeres, principalmente en el nivel local: por ejemplo, el trabajo realizado para la formulación de presupuestos participativos en algunos municipios chilenos. Esta es una línea sobre la que UNIFEM espera profundizar acciones y estudios en colaboración con los actores sociales involucrados y, en particular, con el movimiento de mujeres.

#### **4. Sonia Montañó, Jefa de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL<sup>2</sup>**

Sean todos ustedes muy bienvenidos a una jornada de trabajo tan necesaria y oportuna. En América Latina las dinámicas reales de la transversalización de la perspectiva de género y de las políticas públicas, no han sido suficientemente captadas por la teoría. Observemos que a la transversalización de la perspectiva de género suele confundírsela con la presencia de mujeres en algunos puestos prominentes o con la creación de programas más o menos innovadores dentro de las instituciones públicas; se la reduce a la lucha contra la violencia o se la asocia con la defensa de la familia. A las políticas públicas todavía se las confunde con la intervención estatal y un estado benefactor inexistente; y su estudio se restringe a los aspectos administrativos de la gestión, a la eficiencia del gasto y a los efectos sobre los equilibrios macroeconómicos.

Estos procesos presentan una gran heterogeneidad en la región. Los países con problemas de gobernabilidad y que se han limitado a la modernización de las instituciones económicas son los menos proclives a favorecer la articulación de políticas públicas y perspectiva de género. En cambio, aquellos que además de la reforma económica han iniciado reformas político-institucionales y han promovido la descentralización, la participación ciudadana y la reforma de la justicia, suelen abrir mayores oportunidades. La variable decisiva sigue siendo el grado de desarrollo de una cultura política democrática y de una cultura ciudadana que reconozca la igualdad como valor, siendo la actuación de las organizaciones de mujeres en tanto sujetos sociales una de las claves del análisis.

Los enfoques que han marcado la intervención pública hacia las mujeres desde mediados del siglo XX, son inseparables de las formas de evolución del estado y de la manera cómo ha concebido sus políticas. Desde los años '50 encontramos un modelo de carácter *maternizante* en el que las políticas sociales -limitadamente universales- eran complementadas con programas compensatorios de los derechos que el estado benefactor no podía cumplir. Estos programas asistencialistas y las instituciones de beneficencia crecían en la misma proporción en que las mujeres vieron disminuido su acceso a las políticas públicas. La salud materna, la protección de la familia y los programas compensatorios expresados típicamente en las acciones de donación alimentaria, y en algunos casos de desarrollo rural, especialmente dirigidos a las mujeres pobres, son el legado de los truncados estados de bienestar. La idea de que estas políticas inspiradas en una supuesta neutralidad pudieran tener efectos diferenciados sobre hombres y mujeres les era ajena; ni los conocimientos ni la sociedad habían evolucionado lo suficiente para colocar en la agenda política la igualdad de género.

Las políticas públicas durante las dictaduras militares no significaron una ruptura conceptual respecto de los años anteriores, ya que la supresión generalizada de las libertades cívicas favoreció la

---

<sup>2</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

agudización del enfoque de la *maternización*, pero agravaron la exclusión de las mujeres por el predominio del autoritarismo y la violación de los derechos humanos.

En la etapa de la recuperación democrática y mientras el mundo avanzaba hacia una generalización de los principios de igualdad de oportunidades, América Latina consolidó prácticas e instituciones que subsumían a las mujeres como subsidiarias de los beneficios masculinos, como dependientes e intermediarias de los beneficios sociales y objeto de programas y proyectos asistenciales de dudosa eficacia. Ante la persistencia de enfoques que no diferenciaban las necesidades de hombres y mujeres, se crearon las condiciones para la constitución y fortalecimiento de redes sociales y organizativas que actuaron a pesar de las restricciones innovando conceptos, promoviendo la participación y demandando derechos.

Revisando lo ocurrido en los años noventa, se revela el aporte teórico y práctico del movimiento de mujeres a la construcción de estrategias de institucionalización de la perspectiva de género, caracterizado por un ritmo distinto a la corriente central del desarrollo. Durante los años de predominio de las políticas de ajuste estructural y las reformas del estado, las mujeres no apelan al mercado como principal asignador de recursos, sino que demandan la modernización del estado para eliminar políticas asistenciales y convertirlo en garante de derechos. Luego, mientras la tendencia dominante abogaba por la reducción del estado, las mujeres promueven la construcción de nuevas instituciones que además de mejorar el acceso a servicios, les permitan ejercer plenamente sus derechos: nuestros países vieron nacer mecanismos institucionales para el adelanto de las mujeres. Cuando la institucionalización de las políticas de género apuntaba principalmente a los poderes ejecutivos, varios países iniciaban procesos de descentralización pero muchas veces, las oficinas de la mujer privilegiaron el accionar en torno a los poderes centralizados a veces en desmedro de una oportuna descentralización.

Cuando, en coherencia con el modelo de mercado, se intentaba excluir de la exigibilidad de derechos a los derechos económicos y sociales, las mujeres a través de sus organizaciones pelearon por devolverle al concepto de derechos humanos el principio de indivisibilidad e integralidad que se aprobó en la Conferencia de Derechos Humanos de Viena (1993) y que se fue consolidando en distintos ámbitos de la escena internacional. Con estos argumentos las mujeres obtuvieron nichos dentro de las administraciones y crearon nuevas alianzas para formular políticas públicas. Cuando algunos países implementaban las reformas judiciales privilegiando enfoques menos punitivos y buscaban castigar a los llamados delitos de cuello blanco, el movimiento de mujeres llamó la atención respecto de nuevas formas de violación a los derechos en el ámbito privado promoviendo leyes contra la violencia doméstica y mecanismos que alteraron el sentido común acerca del rol del estado y la política en la promoción y búsqueda de la igualdad.

Una mirada de contraste entre las políticas públicas y las políticas de género expresa el debate entre universalismo y focalización de las políticas públicas, entre derechos y asistencialismo, entre participación ciudadana y lógica de mercado, enfoque de derechos o mercantilización de los servicios. Los procesos revisados ponen en evidencia una forma de hacer política en los bordes de las tendencias predominantes, afirmando un nuevo trato ciudadano que se aleje del estatismo ineficiente, pero que reconozca en el mercado los límites que algunos no quieren reconocer. La transversalización de la perspectiva de género debe seguir viéndose sobre todo como una tarea política de redefinición de fronteras entre lo público y lo privado, y una estrategia de igualdad en el poder. Un nuevo contexto está perfilándose en la región: nuevas concepciones de políticas públicas para superar la exclusión social forman parte hoy de las agendas más variadas, aunque todavía están menos desarrollados los mecanismos para transversalizar las políticas de igualdad en el ámbito local y descentralizado.

Antes de revisar los aportes de los estudios que dan origen a este Seminario, creo necesario puntualizar un marco de análisis de la realidad de las mujeres: hablar de políticas de empleo hoy remite a un pasado que no existe, o a un futuro deseado donde el estado tenga un papel regulador más determinante. La masiva y acelerada incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, se ha producido en un contexto de debilitamiento de las políticas laborales y cualquier política orientada a su modificación debiera referirse a las políticas de inversión, de desarrollo científico y tecnológico, a los

esfuerzos de transformación educativa y también a las modificaciones legales en marcha. Las grandes reformas de las instituciones vinculadas a la política económica tienen entre otras consecuencias, el desplazamiento de las decisiones que impactan al empleo hacia los actores económico empresariales y a los ministros de economía y hacienda, mientras los ministerios de trabajo están cada vez más limitados en sus alcances.

Así, se perfila una paradoja: cuando mayor atención concita la equidad de género en el empleo y mayores son las normas adoptadas por los gobiernos, menor es el poder del estado para influir en la generación de empleo y en promover la igualdad en el acceso. Es indispensable involucrar a los actores económicos, al empresariado y a los decisores de la política económica para que sus resoluciones integren nuevos elementos para comprender las reformas institucionales en marcha.

El estudio sobre el sector salud en Argentina permite, por ejemplo, fundamentar la importancia que tienen los recursos humanos en el éxito de las reformas, hasta ahora visiblemente ignorados. El estudio sobre la maquila en El Salvador muestra que pudiendo ser la maquila una oportunidad, se está desarrollando en medio de una gran volatilidad de capitales, y sin tomar previsiones que permitan su instalación en el tiempo. El estudio sobre turismo en el Ecuador señala la importancia de poner los ojos en los sectores de la economía que tienen una mayor potencialidad para el desarrollo productivo y pensar en estrategias que favorezcan a las mujeres. Este tipo de estudios muestran la necesidad de superar políticas restringidas al microcrédito y la capacitación en oficios tradicionales que no logran vencer de manera sustentable el círculo de la pobreza ni la exclusión de las mujeres. En este escenario de limitaciones y frente a la lógica del mercado es necesario tomar en consideración mecanismos muy explícitos de superación de las discriminaciones, como son los de acción positiva.

Finalmente, quisiera destacar la metodología y el proceso llevado a cabo por el equipo del proyecto. Los tres estudios mencionados han ido acompañados de un ejercicio de concertación que es el legado más importante de este proyecto: los procesos y los aportes que en cada país ha significado el encuentro entre personas e instituciones que partieron buscando el respeto a los derechos y terminaron penetrando el núcleo duro del modelo económico que no es otra cosa que el de las políticas económico-laborales.

## **B. El proyecto "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales"**

**María Nieves Rico<sup>3</sup>**

Hay una aceptación cada vez más amplia de la importancia de incorporar transversalmente un enfoque de género en las políticas públicas e instituciones de desarrollo, como condición necesaria para alcanzar un desarrollo integral, eficaz y equitativo para los países de América Latina. No obstante, existen todavía pocas experiencias sobre cómo llevar a cabo prácticamente este proceso. En respuesta a esta necesidad, el proyecto CEPAL-GTZ "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales", ejecutado por la Unidad Mujer y Desarrollo, se propuso fortalecer el proceso de institucionalización del enfoque de género en la formulación de políticas en el ámbito económico-laboral en tres países de la región: Argentina, Ecuador y El Salvador, mediante la aplicación de una estrategia metodológica participativa y flexible a las situaciones y ritmos de los países y a las peculiaridades de los sectores económicos involucrados. Esto lo ha caracterizado como un proyecto dinámico y complejo, al igual que el proceso que impulsa, donde el liderazgo y las decisiones están en manos de las instituciones de cada país, haciendo del proceso una fuerza principalmente endógena<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Oficial de Asuntos Sociales de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. Coordinadora del Proyecto CEPAL-GTZ "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales"

<sup>4</sup> Para complementar los contenidos de la exposición respecto a la estrategia del proyecto y las actividades desarrolladas en cada país se puede visitar el sitio <http://www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz/Default.htm>

Un desarrollo económico y social con equidad requiere diseñar marcos integrales de política y de la consolidación de una institucionalidad fuerte. En cuanto a la institucionalidad de género, si bien ha habido un gran desarrollo en la región en las últimas décadas -tanto desde el punto de vista legal como del aparato gubernamental- las Oficinas de la Mujer enfrentan obstáculos por lo menos en tres niveles, sin cuyo mejoramiento el cambio institucional será sólo parcial, y en los cuales el proyecto pretende incidir intencionadamente con dinámicas que muchas veces se superponen.

El primero de ellos tiene que ver con su consolidación técnica, el segundo con su poder efectivo y su capacidad de concertación al interior del aparato del Estado, sobre todo a nivel de las decisiones que se adoptan en sectores considerados "duros" como son los económicos. El tercero se asocia con la débil penetración que todavía tiene la preocupación por la equidad de género en la sociedad civil, especialmente entre el empresariado y los sindicatos, y la no siempre fluida relación entre las organizaciones no gubernamentales de mujeres y la acción estatal, así como la falta de articulación entre la producción de conocimiento y la formulación de políticas públicas.

Respecto al fortalecimiento técnico, se constituyó en un objetivo del proyecto reposicionar el sentido del trabajo de las Oficinas de la Mujeres en problemáticas más amplias e insuficientemente abordadas hasta el momento, como es el empleo en sectores estructurados de la economía<sup>5</sup>. En esta dirección, se contribuyó al fortalecimiento de las capacidades instaladas en los países, sobretodo de las Oficinas como parte de un proceso más amplio del cual son expresión, el de la legitimación e institucionalización de la equidad de género como nueva problemática en la sociedad y en el Estado. Pero al mismo tiempo, se propuso producir cambios en las agendas institucionales de los ministerios sectoriales a partir de asumir como "problema" que les compete la desigualdad de género. Esto implica que se reorganizan sus campos de intervención. Con este objeto, se recopiló información estadística y se elaboraron estudios específicos y otros instrumentos técnicos, que serán abordados más adelante.

El segundo nivel de intervención apela a un elemento crucial en la estrategia del proyecto, esto es a contribuir al sustento político de la institucionalización mediante el fortalecimiento de la cooperación, el diálogo y el consenso intersectorial e interinstitucional. Con este objeto se facilitó la participación democrática y directa de distintos actores sociales -desde sus áreas específicas de competencia- quienes, convocados y liderados por las Oficinas de la Mujer, a través de un clima favorable hacia el cambio, alcanzaron acuerdos y compromisos políticos significativos en un corto período de tiempo. En este sentido, es destacable el papel jugado desde las Oficinas en la consideración como "problema" no sólo a los efectos sociales de las políticas económicas y los impactos diferenciales de género, sino también a los sesgos de género existentes en la formulación de esas políticas y en los mecanismos ejecutores y controladores.

El tercer nivel de intervención se sustenta en el convencimiento que el ámbito de las políticas públicas resulta el punto de encuentro de intereses colectivos más que un sinónimo de las actividades del Estado, por lo que es necesario apelar a la capacidad de las sociedades para impulsar consensos. De este modo, otro de los objetivos del proyecto fue sensibilizar e involucrar a instituciones privadas reacias a las preocupaciones por la equidad de género, y construir sinergias e instancias de diálogo y participación de un amplio rango de actores sociales, académicos, políticos y económicos. Se buscó especialmente la articulación de una estrecha cooperación de los esfuerzos estatales con los de la sociedad civil. Las actividades se dirigieron a generar un clima propicio, caracterizado por la confianza, y a crear sistemas eficaces de coordinación a partir de la identificación de objetivos comunes y estrategias compartidas, produciéndose alianzas y compromisos mutuos. Esto a su vez, tuvo un fuerte impacto en el fortalecimiento de la trama institucional ya existente<sup>6</sup>.

<sup>5</sup> Por ejemplo en Ecuador, el Consejo Nacional para las Mujeres (CONAMU), con el impulso del proyecto, se integró a la revisión de la Propuesta del Plan de Empleo liderada por el Ministerio de Trabajo. En El Salvador, el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) inició un diálogo con la Asociación Nacional de Empresas Privadas en cuanto a la situación de las mujeres maquiladoras.

<sup>6</sup> Por ejemplo en Argentina, el Consejo Nacional de la Mujer (CNM) ya tenía un convenio con el Instituto Nacional de Estadísticas, el que se revitalizó con el proyecto a partir de la demanda de información que el mismo generó. En El Salvador, el Ministerio de

En este contexto, la institucionalización del enfoque de género se considera un proceso, no un fin en sí mismo. El enfoque de género propone nuevos criterios en la definición de las políticas públicas interpelando la distribución del poder en nuestras sociedades, incorporando las necesidades de las mujeres y potenciando su autonomía, persiguiendo así un objetivo político: la equidad. A partir de esta perspectiva, los fines son la equidad social, una mejor distribución de los recursos, la ampliación de las oportunidades de las personas, el ejercicio de la ciudadanía y la superación de la pobreza. La estrategia implementada es de transversalidad; las principales herramientas son los mecanismos de institucionalización y el cambio de agenda.

La institucionalización de enfoques como el de género, que son transversales -desde la perspectiva de los actores y los sectores sociales involucrados, en este caso las mujeres- e intersectoriales -considerando los problemas y áreas temáticas que cruzan-, no debe verse sólo como una integración, ni como una adición a las estructuras y objetivos ya existentes. La institucionalización hace referencia tanto a los objetivos y actividades de las propias organizaciones como al conjunto de reglas formales (leyes, regulaciones, acuerdos, convenios) e informales (ética, confianza) y sus mecanismos de ejecución. En esta dirección, el proyecto se ha propuesto incidir en el conjunto de estos aspectos haciendo mayor énfasis en algunos de ellos, de acuerdo a las particularidades de cada país y sector de la economía involucrado.

Nos situamos en una nueva forma de hacer políticas, en el paso de un paradigma que acentuaba las ideas de plan y planificación "desde arriba" -como conceptos matrices ordenadores de la actividad estatal- a un modelo de políticas públicas intersectoriales y a la gestión estratégica de esas políticas, donde se expresan las demandas sociales y territoriales, así como la concertación de intereses, en el marco de la modernización del Estado. En este sentido, los productos y plazos del proyecto superan los límites temporales usuales, demarcados por el financiamiento; hay una apuesta por el mediano plazo, por un proceso que para ser sostenible requiere del afiatamiento del trabajo coordinado y cooperativo, de la apropiación de los actores institucionales del principio de equidad de género en su accionar, de compromisos con el sentido político que emanan de los estudios y voluntad política respecto a las propuestas que de ellos se derivan, y de agendas de investigación y de políticas consensuadas y priorizadas no sólo según principios pragmáticos, sino también éticos. En este esfuerzo, el involucramiento directo de las encargadas de las Oficinas de la Mujer y de los ministros permitió darle agilidad a los procesos, a la vez que incluir metas y compromisos al más alto nivel<sup>7</sup>.

El proceso de institucionalización no se puede reducir a un proceso unidireccional que se da paso a paso, sino que hay que identificar múltiples puntos de entrada y requiere prestar atención a qué cambios ocurren tanto en el ámbito técnico como político. En este marco, se seleccionó como el principal área de intervención el empleo en sectores seleccionados de la economía de los países.

Esta decisión obedece a que América Latina enfrenta actualmente importantes problemas y desafíos en este ámbito, entre los que destacan: a) un mercado laboral inestable y generador de grandes incertidumbres para la población; b) crecientes niveles de desempleo y subempleo; c) flexibilización y desregulación con impactos negativos sobre la calidad del empleo; d) políticas laborales ausentes o muy limitadas, en un contexto donde el pleno empleo ha dejado de ser una condición de una macroeconomía sana. Además, el ámbito laboral permite la articulación entre los aspectos económicos y sociales del desarrollo, a la vez que facilita la vinculación de los niveles macro, meso y micro económico. Asimismo,

---

Trabajo, que ya formaba parte de la Junta Directiva del ISDEMU, fortaleció con las actividades conjuntas realizadas en el marco del proyecto, el trabajo horizontal con esta institución. En Ecuador, el CONAMU se integró en el Acuerdo de Voluntades del sector turismo y creó y lideró la Mesa de Trabajo "Turismo y Equidad".

<sup>7</sup> Por ejemplo, en Argentina se firmó un acuerdo, en el marco del Consejo Federal de la Salud, entre el CNM, el Ministerio de Salud de la Nación y todos los ministerios provinciales de salud. A su vez, en El Salvador, en el marco del Consejo Superior de Trabajo, órgano tripartito conformado por sindicatos, gobierno y empresariado y presidido por el Ministro de Salud, se firmó una Carta-Acuerdo Intersectorial y se adoptó la Estrategia para la institucionalización del enfoque de género en la política laboral y económica: sector maquila. En Ecuador se firmó una Agenda Intersectorial por parte de organismos del Estado del nivel central y local, organizaciones no gubernamentales y organizaciones empresariales.

el empleo de calidad forma parte de los encadenamientos favorables entre recursos humanos y una mejor distribución de los recursos productivos, lo que produce nexos positivos entre crecimiento y equidad.

Además, el trabajo constituye unos de los espacios donde se libra la disputa por la superación de la pobreza y la ampliación de la ciudadanía. Para las mujeres latinoamericanas, los derechos económicos y sociales representan en este momento, la dimensión más devaluada de su ciudadanía. La debilidad de su autonomía económica va acompañada de falta de habilitación en todas las demás dimensiones de su autonomía: física, política y sociocultural.

En cada uno de los países se seleccionó para intervenir un sector de la economía. Esto se realizó, sobre la base previa de diagnósticos realizados por la CEPAL<sup>8</sup>, de manera participativa entre la Oficina Nacional para la Mujer y otros actores institucionales como Ministerios de Trabajo, organizaciones no gubernamentales y expertos de centros académicos. De este modo, se acordó trabajar sobre el empleo en el sector salud en Argentina, el sector turismo en Ecuador y el sector de la industria manufacturera de exportación (maquila) en El Salvador.

Los principales criterios de selección fueron: a) importancia estratégica del sector en el desarrollo económico y social según indicadores económicos tradicionales (participación en el producto interno bruto, nivel de inversión pública y privada); b) presencia significativa de mujeres empleadas según indicadores sociolaborales (alrededor del 80% en maquila, 70% en salud, 55% en turismo); c) sector en expansión o en situación de reforma; d) sector generador de empleo

La selección también obedeció al convencimiento que un tema alcanza su incorporación a la agenda pública en la medida que se vincula al proceso político del momento y con temas que ya están incorporados en dicha agenda<sup>9</sup>.

Dos de las interrogantes que se plantearon para guiar el trabajo fueron ¿Bajo qué condiciones se compatibilizan los objetivos de más y mejores empleos, equidad de género y desarrollo económico? Qué desafíos de política, en particular en el ámbito de la coordinación entre instituciones públicas, organismos no gubernamentales y asociaciones empresariales y de trabajadores entraña esta ecuación de tres metas simultáneas?

Debido al carácter técnico-político del proceso de institucionalización, se le otorgó un papel crucial a la interacción entre el conocimiento y la decisión política. Por esto, se realizó en cada país un diagnóstico sobre el sector seleccionado, basado tanto en fuentes secundarias como en entrevistas y talleres de trabajo, para cuya elaboración se convocó, en diferentes ocasiones, a variados actores institucionales quienes aportaron información, validaron los análisis y consensuaron las propuestas de políticas públicas.

Los estudios realizados constituyen un aporte al conocimiento, en la medida que exploran nuevos tópicos asociados a los procesos de modernización y globalización económica que afectan a los países. No sólo reflejan la situación de las mujeres sino también contribuyen a develar debilidades estructurales de los mercados de trabajo y de los estilos de desarrollo adoptados. Responden a interrogantes centrales como ¿de qué manera se configura hoy el mercado laboral en el sector analizado; cómo se constituyen las oportunidades de empleo; qué caracteriza a los ocupados del sector; qué niveles de desigualdad de género hay; cuánto aportan y cuánto se benefician del desarrollo del sector las mujeres? En los diagnósticos, que serán presentados en este Seminario, se buscó, desde una perspectiva de género: a) describir el peso y el papel del sector en el crecimiento económico en los años noventa; b) describir los procesos de expansión, contracción o reforma del sector; c) caracterizar el mercado laboral del país y en especial el del sector; d) analizar el empleo femenino, en relación al masculino; e) reflejar el estado de la

<sup>8</sup> Se aportaron como insumo diagnósticos económicos y laborales, así como sobre la institucionalidad de género en el Estado, estos se encuentran en "Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe", Lieve Daeren, Serie Mujer y Desarrollo 29, CEPAL, 2001.

<sup>9</sup> En Ecuador, por ejemplo, el gobierno optó por impulsar el turismo como sector básico y estratégico del desarrollo económico nacional dada su contribución al ingreso de divisas y a disminuir el déficit fiscal, así como su importancia en la generación de empleo, movilizándolo recursos estatales para potenciarlo.

institucionalidad del principio de equidad de género; f) realizar propuestas de políticas y de investigación para que sean debatidas, negociadas y consensuadas intersectorialmente.

Los diagnósticos tuvieron un punto de partida diferente al generalmente utilizado en el pensamiento económico convencional<sup>10</sup>. Estuvieron destinados a identificar un problema y profundizar en él, la desigualdad de género en el empleo, y a analizar los mecanismos económicos, sociales y culturales que la sustentan. De este modo, se incorporaron variables provenientes de diferentes ámbitos, incluyendo el poder, partiendo del supuesto que la política económica no debería consistir en lograr equilibrios abstractos, sino en buscar equilibrios entre los objetivos económicos indispensables para el bienestar de la población y alcanzar la equidad entre los diferentes sectores sociales, incluida la equidad de género.

Por otra parte, los estudios estuvieron destinados a apoyar, como insumo, la formulación de políticas equitativas, mediante un proceso cuyo objetivo es que, tanto los decisores como los técnicos, identifiquen y adopten la desigualdad de género en el empleo como un problema imprescindible de afrontar mediante la adopción de políticas dirigidas a este fin. Es decir, convencer sobre la legitimidad del problema, contribuyendo a los fines de las Oficinas de la Mujer, de los ministerios sectoriales involucrados directamente: Ministerio de Salud en Argentina, Ministerio de Turismo en Ecuador y Ministerio de Trabajo en El Salvador, y de otras instituciones como los institutos nacionales de estadística, centros académicos, organizaciones empresariales y sindicales y organizaciones no gubernamentales de mujeres. De esta manera, los diagnósticos constituyeron la piedra basal de los acuerdos y las estrategias consensuadas intersectorialmente, donde se explicitan los compromisos de cambio en la gestión gubernamental.

Los estudios aportan datos, pero también aportan en la identificación de los vacíos de información. En los tres países hay déficits importantes no sólo en cuanto a información desagregada por sexo, sino también sobre información sectorial, debido en muchos casos a la falta de desagregación por rubros existentes. En esta dirección, es importante destacar la generación de demandas de información estadística, la que ha tenido un impacto en los productores y ha llamado la atención sobre la importancia de los indicadores de género como instrumentos de política.

Además, los estudios aportan hallazgos y conclusiones de interés para debates más amplios que los específica y tradicionalmente vinculados a la situación de las mujeres en el ámbito laboral, como por ejemplo el papel real de las empresas maquiladoras para la superación de la pobreza más allá de la creación coyuntural de empleo, la ausencia de cláusulas sociales y de género en los acuerdos comerciales, los encadenamientos entre calidad en el empleo y calidad de atención en salud, la paradoja que este sector destine gran parte de sus recursos financieros al gasto en personal sin conocer la composición de su fuerza de trabajo y sin políticas específicas hacia ella, el hecho que los períodos de crecimiento económico y de mayor generación de empleo no impliquen disminución de las desigualdades sociales, o que las mayores brechas de género en el empleo estén acompañadas de mayores niveles de capacitación de las mujeres, respecto a los varones, lo que conduce a evaluar los retornos de la educación de las mujeres en cuanto a ingresos, entre otros temas que seguramente se debatirán en este Seminario.

Finalmente como contribución del proyecto, se destaca que es un esfuerzo donde todos ganan: los gobiernos en sus distintas instancias, especialmente las Oficinas para la Mujer y los ministerios sectoriales involucrados, los diferentes órganos de la sociedad civil, así como la sociedad en su conjunto. Para la CEPAL ha significado ampliar nuestra competencia en la cooperación al desarrollo que realizamos, e implica generar demandas de los países sobre la organización, lo que redundará en el fortalecimiento del propio proceso de institucionalización del enfoque de género a su interior.

El aprendizaje de los mecanismos y procesos de formulación de políticas públicas ha permitido, a su vez, contar con recursos humanos, con capacidades técnicas y también propositivas y negociativas,

<sup>10</sup> Como parte del proyecto y con el objeto de ahondar en estudios críticos al respecto se elaboró el documento "Economía y género. Bibliografía seleccionada", Flavia Marco, Serie Mujer y Desarrollo 37, CEPAL, 2001.

entrenados en la formulación de políticas laborales con enfoque de género, mediante la aplicación de una metodología participativa, donde el trabajo colaborativo interinstitucional se constituye en el eje de acción, superando las inercias de un Estado organizado sectorialmente y con escasa articulación con otros actores sociales.

Los procesos en marcha en Argentina, Ecuador y El Salvador, que actualmente se encuentran en una fase de sistematización y divulgación, permitirán a futuro reflexionar más sobre lo realizado y replicar los logros en otros países, sectores y niveles de acción. Hasta el momento, el panorama que presentan estos procesos muestra un claroscuro de situaciones que indican avances, pero que evidencian también las dificultades para transformar el aparato público y la inequidad del mercado e impulsar cambios, así como el carácter estructural e ideológico de las resistencias.

No es suficiente la voluntad política expresada en acuerdos, los temas en la agenda pública no se mantienen solos; ésta se encuentra sometida a permanentes presiones ejercidas por distintos actores para incluir nuevos temas y otorgar nuevas prioridades. Sólo la presencia y actuación permanente de actores institucionales lograrán dar legitimidad y estabilidad a los consensos alcanzados. Es claro que el hecho que un tema se haya incorporado al discurso político no significa que los resultados de los estudios y de los acuerdos intersectoriales se hayan traducido en acciones. Ahora el desafío es, precisamente, poner en acción medidas concretas, así como profundizar los procesos de descentralización de las directrices adoptadas, de modo que se hagan evidentes en el nivel local.

## **IV. Panel 1: El enfoque de género en el análisis y las políticas económico laborales**

---

### **A. Síntesis de las exposiciones**

#### **1. Los desafíos de las políticas económicas y laborales para reducir la desigualdad en América Latina <sup>11</sup>**

**Maria Elena Valenzuela<sup>12</sup>**

Esta presentación constituye un marco diagnóstico de la situación laboral en la región, sobre cuyas bases se estipula un conjunto de desafíos que deben ser enfrentados para dar respuesta a las condiciones de inequidad que afectan a la fuerza laboral femenina. América Latina está marcada por el sello de la desigualdad. Como región, observa la distribución del ingreso más regresiva del mundo, y a pesar del crecimiento económico registrado en la década de los noventa la pobreza todavía afecta al 44% de la población. La concentración de la riqueza y las oportunidades también tienen una expresión territorial y un claro sesgo étnico y racial. A pesar de los nuevos roles y demandas de las mujeres, y los progresos alcanzados en los últimos años, la desigualdad de género todavía se manifiesta con fuerza en diversos ámbitos.

---

<sup>11</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>12</sup> Socióloga, Consultora de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT).

El mercado de trabajo es determinante en la evolución de la equidad y la pobreza. Para las mujeres, el acceso a la fuerza de trabajo es un primer paso para el ejercicio de ciudadanía económica. Pero, a pesar de la rápida incorporación de las mujeres a la fuerza de trabajo en las últimas décadas, todavía hay una brecha importante en la participación laboral de hombres y mujeres y de éstas en relación a la población femenina de otras regiones del mundo.

Dependiendo de las condiciones en que se inserta la mujer, el trabajo remunerado puede tener efectos positivos: mayor autonomía, bienestar económico, o negativos: sobrecarga de trabajo y tensiones en la vida familiar. Como factores incidentes destacan la calidad del empleo al que acceden y las posibilidades de desarrollo que éste ofrece, así como la forma en que se reorganiza la vida doméstica y negocia con otros miembros de la familia. Es necesario tener en consideración que la masiva incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo se ha producido de manera simultánea a los procesos de ajuste estructural y apertura de las economías. Ambos fenómenos han provocado a su vez serios efectos, tanto en relación al crecimiento como a la calidad de los nuevos empleos generados.

Otro elemento a ser tomado en cuenta es que las economías nacionales han sido incapaces de crear suficientes empleos con relación al rápido crecimiento de la población económicamente activa. El desempleo afecta de manera más pronunciada a las mujeres, éstas muestran tasas más altas y mayor duración del período de desocupación.

Las mujeres pertenecientes a hogares de menores ingresos presentan mayores dificultades para acceder al mercado de trabajo, debido a factores en que la desigualdad de género y socio-económica se potencian. Con un menor nivel educativo y una fecundidad más alta, enfrentan serias restricciones producto de sus responsabilidades reproductivas y un ambiente valórico menos favorable al trabajo remunerado de la mujer. A esto se agregan las barreras socio-culturales del mercado de trabajo, que les ofrece una limitada gama de opciones laborales, condiciones de trabajo precarias y escasas oportunidades de movilidad ocupacional.

Por su parte, la calidad del empleo -definida como el conjunto de factores vinculados al trabajo que influyen en el bienestar de los trabajadores ha variado de forma diversa en los distintos grupos de trabajadores, según el sector económico, la categoría y el tipo de ocupación. Los cambios han tenido además un impacto desigual en hombres y mujeres. En promedio, las mujeres han tenido más oportunidades de empleo que los hombres, pero estas ocupaciones son más precarias y con menor protección social. Entre las mujeres se están produciendo nuevas desigualdades, entre una minoría con alta educación que accede a empleos bien remunerados y una mayoría que obtiene empleos precarios e informales. La proporción de empleos informales creció tanto entre hombres como mujeres, pero la tasa de informalización está creciendo más rápido entre las mujeres: dos de cada 10 nuevos empleos para las mujeres se ubicaron en el servicio doméstico.

Además de la fuerte presencia de mujeres en la economía informal y en trabajos de baja calificación y productividad, ha aumentado el número de trabajos precarios y sin protección social, debido a la informalización de los arreglos laborales. En un ambiente más flexible el empleo tiende a ser más incierto e inestable tanto para hombres como mujeres, pero es mayor la proporción de mujeres sin protección social. A pesar del creciente nivel educativo de las mujeres trabajadoras, que en la región ya supera al de los hombres, la brecha de ingresos por sexo todavía es alta (las mujeres ganan en promedio 64.3% de los ingresos masculinos).

En este contexto, es posible identificar múltiples desafíos que las políticas laborales deben enfrentar para promover empleos de calidad, que contribuyan a la igualdad de oportunidades y a la equidad en la región. Los vínculos que se establecen en tres dimensiones de la desigualdad de acceso, tipo y calidad del empleo deben ser cuidadosamente asumidos. Estas dimensiones relacionales se pueden resumir en la economía del cuidado familiar y el trabajo remunerado; la economía formal e informal; la calidad del empleo y la protección social.

## 2. Igualdad de oportunidades para las mujeres: reflexiones a partir de la experiencia brasilera <sup>13</sup>

Eva Blay<sup>14</sup>

Esta exposición está referida a tres aspectos que parecen valiosos para las políticas de equidad en el ámbito del trabajo: a) metodologías de diagnóstico de la participación laboral de las mujeres; b) la variable de género en la participación económica; c) metas y propuestas de intervenciones estratégicas.

Respecto del diagnóstico y su metodología, encontramos dos grandes tipos: el macro-económico y el realizado por investigación en hogares. En el primer nivel, y reconociendo la carencia de series estadísticas comparables que ilustren la participación femenina en el mercado del trabajo, es posible incorporar la variable de género en estudios longitudinales. En un estudio realizado en Brasil, focalizado en las trayectorias laborales de hombres y mujeres durante diez años a partir de sus registros de empleo, se observaron sus exclusiones y reinserciones en diferentes ramas industriales. El cuadro analítico resultante permite conocer las demandas del mercado y las potencialidades de la fuerza de trabajo, ambos elementos fundamentales para la planificación.

Para obtener información 'micro' la investigación domiciliaria permite capturar el comportamiento de la fuerza de trabajo, las soluciones individuales y colectivas frente al desempleo, la inserción al sector informal, el trabajo esporádico o el tiempo de búsqueda de un empleo y el "desaliento" de quienes renuncian a buscar un empleo después de un largo tiempo sin obtenerlo. Mediciones de este tipo han permitido constatar que las mujeres que más ampliaron sus oportunidades ocupacionales en el año 2000 fueron aquellas que poseían enseñanza media completa, seguidas por las que poseían estudios superiores completos.

Los cuadros macro económicos conjugados con las dimensiones micro sociales permitirían reconstruir las formas de inclusión y exclusión de las mujeres, harían visibles las demandas de los empleadores y la presión de la fuerza de trabajo, la génesis de las tensiones y los conflictos sociales. Conocer tales condiciones no implica normativizar las acciones públicas para satisfacer el mercado. Lo que se busca son alternativas que vengán a superar las deficiencias que *a priori* apartan a las mujeres de cualquier oportunidad de acción y decisión.

En relación a la participación económica de las mujeres en Brasil, después de la crisis de 1990, hubo una modernización del sector productivo industrial, crecimiento de la productividad y de la competitividad del sector, pero hubo también, retracción del empleo industrial. Aunque la tasa de participación femenina entre 1985 y 1995, creció de 36.9% a 53.4% -y la masculina pasó de 76 a 78.3%- se observó que la "racionalización del trabajo" excluyó más a mujeres, negros y menos escolarizados, con variaciones según el sector analizado. Cuando las mujeres más escolarizadas sustituyen a hombres con menor escolarización, ellas reciben salarios inferiores. Pero, en general, las mujeres más pobres y las menos escolarizadas son las mayoritariamente excluidas de los puestos de trabajo.

En la década de los 'noventa las diferencias de ingresos entre hombres y mujeres disminuyeron, pero en cambio se acrecentó la desigualdad salarial entre mujeres. Mujeres y negros tuvieron las mayores pérdidas salariales (8.8%) que los hombres no negros (5.6%). Los datos del año 2000, para la región metropolitana de São Paulo, revelan que decrece el ritmo con que las mujeres buscan empleo, es menor el nivel de ocupación de las mujeres si se comparan con los hombres, los salarios femeninos retoman la antigua brecha en relación con los salarios masculinos, y las mujeres adultas son desplazadas por las más jóvenes. Estas inflexiones respecto de los años noventa pueden ser consecuencia del mayor crecimiento de la industria, sector que da más empleo a los hombres y menor crecimiento del sector

<sup>13</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>14</sup> Coordinadora Científica del Núcleo de Estudios de la Mujer y Relaciones Sociales de Género (NEMGE) - Universidad de São Paulo, Brasil

servicios que es el que más absorbe a las mujeres: un 17% de la fuerza de trabajo femenina está en servicios domésticos.

Frente a estas realidades -y propositivamente- la planificación no debe actuar en función de los momentos de crisis, sino pensar en propósitos ulteriores como es el de capacitar a las mujeres. Una estrategia de este tipo debiera considerar las siguientes líneas de acción: a) promover el acceso de las mujeres a la ciencia y la tecnología, involucrándolas en los procesos de decisión y desarrollo de sus respectivos países y de la comunidad científica internacional; b) promover proyectos de formación educacional y profesional con igualdad de oportunidades; d) ampliar las fronteras dentro de las cuales las mujeres trabajan, rompiendo con la ideología prevaleciente en la constitución de guetos, de acuerdo a lo que se supone son las habilidades femeninas; e) enfrentar el *asedio sexual en el trabajo* la violencia física y psicológica, combinando mecanismos jurídicos o del Estado, con la participación de la sociedad civil; f) enfrentar el problema de la ausencia de servicios colectivos que alivien a las mujeres de las tareas que le han sido impuestas, como el cuidado de niños, viejos y enfermos, y democratizar la vida doméstica.

Superada la etapa de conquista de la igualdad de derechos, lo que corresponde hoy es luchar por la igualdad de oportunidades en el trabajo, en la escuela, en la profesión, en la familia. Estas iniciativas requieren de la formación de una red amplia de instituciones públicas y privadas en pos de la igualdad de oportunidades, ya sea mediante cuotas, acciones afirmativas, políticas de diversidad, presión de organizaciones no gubernamentales, acciones de denuncia, entre otras.

### 3. El enfoque de género en el análisis económico: Una mirada desde el paradigma del desarrollo humano<sup>15</sup>

Karin Slowing<sup>16</sup>

Esta contribución está referida a la experiencia de la recién creada Unidad de Análisis Socioeconómico del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Guatemala, en la búsqueda de incidencia en políticas públicas que partan del principio de equidad para su formulación, incluyendo la equidad de género. Esta Unidad se ocupa de tres temas de relevancia: desarrollo humano, reducción de la pobreza y política fiscal.

Un primera tesis de la presentación es que el paradigma del desarrollo humano surge precisamente como un intento de superar las limitaciones que presentan los análisis económicos clásicos, como base para la formulación de políticas de desarrollo. Sin embargo, sin el enfoque de género, el concepto de desarrollo humano constituye sólo una respuesta parcial a este reto. El PNUD inició en 1990 un esfuerzo de carácter mundial por definir el desarrollo de manera diferente a la noción predominante de la época. A partir del cuestionamiento de la supuesta relación directa entre crecimiento económico y desarrollo social, surge el nuevo paradigma del "desarrollo humano". Los tres elementos que distinguen este concepto: énfasis en las personas como razón de ser del desarrollo, el reconocimiento de las diferencias entre los grupos humanos, y de la existencia de inequidades en el acceso a las oportunidades y los recursos de la sociedad, son coincidentes con los planteamientos de género. Por tanto, podría suponerse que el paradigma del desarrollo humano incluye *a priori* la búsqueda de la equidad de género. Pero, en la práctica, la aplicación del concepto no implica una consideración explícita y políticamente dirigida a alcanzar este objetivo. Así, por ejemplo, el Índice de Desarrollo Humano no refleja las disparidades existentes entre hombres y mujeres en materia de salud, educación e ingresos. El reconocimiento de esta debilidad ha fundamentado la necesidad de desarrollar otros índices más "género-sensibles" como el índice de desarrollo de la mujer y el de potenciación de género.

<sup>15</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>16</sup> Consultora CEPAL-PNUD, Unidad de análisis socioeconómico, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) Guatemala

En el caso de Guatemala, y según los cálculos realizados para el Informe Nacional del año 2000, el Índice de Desarrollo Humano (IDH, 0.54) corresponde en la escala mundial, al de un país de desarrollo humano intermedio, pero el índice correspondiente a las mujeres (IDM, 0.17), es más bajo inclusive que el IDH del país ubicado en el último lugar de esa escala.

En la práctica este tipo de información apoyó la labor de cabildeo realizada por la Secretaría Presidencial de la Mujer, para que el Gabinete Social aprobara hace unos meses la puesta en vigencia de la primera “Política Nacional de la Mujer y Plan de Equidad de Oportunidades”. Este es un ejemplo para reflexionar acerca de los principales desafíos que se enfrentan para la articulación entre los hallazgos y conclusiones de los análisis y la formulación de políticas. Ello obliga a identificar los temas que podrían resultar estratégicos para el avance de la agenda política en favor de la equidad de género y “adelantar trabajo técnico” en esos temas. Otra forma de ser “oportuna” políticamente hablando, es insertando el análisis de género en agendas políticas y de investigación más amplias, ya legitimadas y, sobre ellas, construir la plataforma específica de género.

Una segunda tesis es que el análisis sobre la situación económico-laboral de las mujeres es estratégico, pues es el empleo y las oportunidades que tienen las personas de generar ingresos, lo que constituye un importante elemento mediador entre la dimensión económica y la dimensión social del desarrollo humano; sobre todo en países (como Guatemala) donde el gasto público social tiende a ser sumamente bajo, y el presupuesto de los hogares es crucial para solventar necesidades básicas de desarrollo humano.

Estudios recientes demuestran con consistencia que los hogares con jefatura femenina tienden a invertir más y mejor en su calidad de vida y la de sus familias, en comparación con los hogares con jefatura masculina. Una hipótesis para explicar estos hallazgos es que por su rol tradicional las mujeres ponen al hogar y su familia en el centro de sus preocupaciones. La clave aquí es entonces, el tema del ‘empoderamiento’ económico de las mujeres en términos de acceso, pero principalmente, de control sobre el destino de los recursos. Pero cuando se comparan los logros en inversiones en calidad de vida que hacen las mujeres con las circunstancias en que generan sus ingresos, sea como individuos o como jefas de hogar, ellas resultan claramente desfavorecidas. La aplicación del enfoque de género en Guatemala ha dejado en evidencia, por ejemplo, que siendo el trabajo doméstico la principal actividad económica de las mujeres, ésta no es reconocida como “actividad económicamente productiva” y por consiguiente, no aparece en las cuentas nacionales. Asimismo demuestra que la estructura ocupacional está fuertemente segregada por género, que las menores opciones educativas y el poco control sobre su fecundidad que tienen las mujeres inciden en reducir sus opciones ocupacionales y de ingresos.

Un obstáculo para desarrollar el potencial de las políticas económico-laborales para contribuir a la equidad de género, es que las fuentes primarias de información económica presentan una enorme debilidad en materia de desagregación de los datos por sexo. El mayor reto actual es, quizás, demostrar cada vez más y con mayor solidez analítica las enormes oportunidades perdidas en materia de desarrollo humano en que incurrir nuestros países, a causa de la inequidad y los sesgos de género vigentes en nuestras sociedades.

#### **4. La perspectiva de género en el comercio internacional<sup>17</sup>**

**Graciela Rodríguez<sup>18</sup>**

Mi presentación se guía por las siguientes interrogantes: ¿Es posible referirse a una perspectiva de género en relación al comercio internacional? ¿Los acuerdos comerciales impactan de la misma manera a hombres ya mujeres? ¿Se debe pensar en un enfoque de género para las políticas comerciales? Las respuestas transitan por tres temas generales: 1) el sistema económico internacional que le da contexto al

<sup>17</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>18</sup> Coordinadora del Capítulo Latinoamericano de la Red Género y Comercio Internacional

debate; 2) el impacto diferenciado que tienen las políticas comerciales y los acuerdos internacionales en el sector femenino, sin que sus necesidades específicas estén consideradas ni en los tratados ni en las negociaciones actualmente en curso; 3) un conjunto de recomendaciones en vistas a fomentar y proteger el acceso igualitario de las mujeres al desarrollo, en el marco específico de las negociaciones de los tratados de libre comercio.

La década de los 'noventa se ha caracterizado por la globalización de la economía, como proceso de integración del mercado mundial, empujado por un enorme progreso tecnológico. Las políticas macroeconómicas -determinadas por el 'Consenso de Washington' y expresadas en exigentes políticas de ajuste estructural y privatizaciones- han provocado grandes transformaciones en los países del Tercer Mundo. Este modelo ya muestra señales de deterioro y dentro de las instituciones reguladoras, como el FMI y el Banco Mundial, se ha debatido sobre el efecto de tales políticas en la profundización de la pobreza y de las desigualdades sociales. Paralelamente, el crecimiento de los países menos desarrollados depende en importante medida de su producción de bienes y servicios demandados por los países industrializados. Se multiplican los procesos de integración económica en diversos bloque geográficos regionales; y junto a estos mecanismos de integración se aceleran las negociaciones de reglas para el comercio mundial a través de la Organización Mundial de Comercio.

Muchos de los efectos de estas políticas ya han sido identificados, especialmente en relación al incremento de las brechas sociales en el interior de los países y de las diferencias de desarrollo entre países y regiones del mundo. Sin embargo, las reformas globales incluyen un conjunto complejo de subprocesos, cuyos efectos diferenciados es más difícil de identificar si no es aislando gran cantidad de variables. Estos diagnósticos han dado lugar a nuevos conceptos de desarrollo a partir de las nociones de sustentabilidad y equidad. También es creciente la tendencia a legitimar los análisis de género en la formulación de las políticas de desarrollo socio-económico, ello en el contexto de una corriente también creciente de valorización de los aspectos sociales que concursan en los procesos de integración y negociación comercial. Es decir, los tratados de libre comercio pueden prescindir cada vez menos de la participación de actores sociales que serán afectados por estos acuerdos.

Las mujeres trabajadoras están llamadas a ocupar estos nuevos espacios de debate e incidencia, sobre todo si se considera que a nivel mundial perciben menos de la mitad de los ingresos de los hombres, y apenas un 60% en el caso de Brasil. Más allá de cuantificar desigualdades es necesario aproximarse a las formas concretas en que el comercio impacta en la vida de las mujeres. Cuatro ejemplos: a) la incorporación de Brasil como productor especializado de insumos agrícolas, como naranjas, soya, carne y frutas tropicales, está modificando el perfil de la propiedad agraria y de la producción familiar de subsistencia, lo que involucra un problema de seguridad alimentaria para la población que debe ser previsto y enfrentado; b) las privatizaciones de servicios básicos como agua potable, saneamiento y energía eléctrica, y la pérdida de control del Estado sobre estos sectores estratégicos, tienen consecuencias muy claras en la calidad de vida de las personas; c) la proliferación de las políticas de crédito para pequeños emprendimientos, suelen no considerar condiciones específicas que faciliten el acceso de las mujeres a estos programas; d) los términos de negociación de los acuerdos de libre comercio internacional y los procesos de integración entre diversos y desiguales bloques regionales, determinarán las condiciones de colocación en el mercado internacional de productos producidos por mujeres que compiten con similares, pero fabricados en condiciones de superexplotación, como es el caso del trabajo domiciliario o la maquila.

Estas realidades debieran estar presentes en los procesos de negociación del comercio internacional, incluyendo aspectos relacionados a conquistas sociales y laborales como la licencia por maternidad, la prohibición de revisión íntima, y el reconocimiento del delito de asedio sexual en el trabajo. Hasta el momento, instrumentos como el ALCA, Mercosur o NAFTA, no contienen cláusulas de protección de los derechos de las mujeres y mucho menos normativas específicas, aunque incluyan menciones genéricas sobre el marco democrático, los derechos humanos y la igualdad de género.

En línea de incluir consideraciones de género en los tratados de comercio internacional, habría que considerar las siguientes recomendaciones: a) respetar el principio de coherencia del desarrollo, en

términos de los avances de los derechos de las mujeres, al tratarse de acuerdos en situaciones de asimetría entre los países firmantes; b) realizar evaluaciones de impactos de género durante las negociaciones y antes de la implementación de los acuerdos; c) garantizar mecanismos institucionales de igualdad de oportunidades para inclusión en el organigrama de las negociaciones de los acuerdos, considerando la experiencia existente en el Mercosur y especialmente en la formación de la Comunidad Económica Europea; d) identificar los sectores económicos que puedan significar oportunidades para las mujeres; e) apoyar a las entidades de mujeres que puedan incidir en las asociaciones empresariales a través de capacitaciones para incorporación de la perspectiva de género en los proyectos y programas implementados; f) diseñar políticas de apoyo a los programas de capacitación facilitando opciones de formación profesional para las mujeres en diversos sectores de la producción y para los diversos segmentos de la misma; g) apoyar líneas de crédito y financiamiento para emprendimientos productivos dirigidos por mujeres, como reconocimiento a las dificultades adicionales que ellas encuentran en este ámbito.

Complementariamente, las organizaciones de mujeres deberían: impulsar la capacitación de líderes en relación a la temática; promover la inclusión y ampliación de referencias estadísticas desagregadas por sexo; contribuir con la elaboración de indicadores de género para la realización de diagnósticos de impactos y la posterior evaluación de las políticas comerciales implementadas. Finalmente, se requiere definir instrumentos de normativa y fiscalización para el cumplimiento de las exigencias de igualdad de oportunidades en los ámbitos laborales.

## 5. El enfoque de género en el contexto de la informalización del empleo<sup>19</sup>

Clara Jusidman<sup>20</sup>

Esta presentación expone un conjunto de argumentos que ponen en evidencia la dificultad de institucionalizar la perspectiva de género dado que, en el contexto de la evolución de los mercados de trabajo en América Latina, el impacto que tienen las determinaciones de gobierno en este ámbito es muy restringido. Incluso las intervenciones del sector público que pueden influir en el sector formal están limitadas por dos criterios dominantes: promover la competitividad internacional de los países de la región y preservar puestos de trabajo; esto ha debilitado el papel de las áreas laborales constriéndolas a un papel de mediación y/o concertación entre las organizaciones de trabajadores -crecientemente frágiles- con las de los empleadores, o a un rol ejecutor de medidas tomadas por las áreas económicas de los gobiernos. De lo anterior se concluye que el campo para incorporar la perspectiva de género en las políticas laborales se reduce a las áreas promocionales de los ministerios del trabajo (programas de intermediación en los mercados de trabajo, formación profesional, certificación laboral, programas compensatorios de empleo).

Por lo tanto, una primera condición para avanzar en la equidad de género es hacer un reconocimiento de las tendencias que caracterizan la evolución de los mercados del trabajo, tanto general como femenino, para formular propuestas pertinentes. Al respecto la OIT afirma que: "Las tendencias de mediano plazo indican que el aumento de la ocupación estuvo acompañado por cambios que afectaron tanto la composición sectorial como la calidad de la misma durante la década a través de los procesos de privatización, terciarización, informalización y precarización del empleo".

La misma fuente, cuantifica estos procesos: el proceso de privatización se expresa en que 95 de cada 100 nuevos empleos en la región fueron generados por el sector privado. Dentro del total del empleo formal -en continua contracción- el sector público disminuyó su participación en 2.8 puntos porcentuales. El proceso de terciarización de la estructura del empleo se observa en que 83 de cada 100

<sup>19</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>20</sup> Economista, México

empleos creados en la región, corresponden al sector servicios. Los servicios comunales y personales emplean a uno de cada tres ocupados, mientras el comercio emplea a uno de cada cuatro. El proceso de la informalización, que se traduce en el deterioro de la calidad del empleo, se mantiene e incrementa: 60 de cada 100 nuevos empleos generados en la década, fueron en el sector informal. El crecimiento de la informalidad ha sido semejante entre hombres y mujeres, aunque ésta comprende la mitad de la ocupación femenina y el 43,9% de los ocupados hombres. En el caso de los hombres el mayor incremento es entre los trabajadores independientes (de 21.6% a 24.3%); en el caso de las mujeres se produce en el trabajo doméstico (13.8% a 15.1%). La precarización resulta de la creciente pérdida de la protección social de los trabajadores asalariados: sólo 55 de cada 100 nuevos asalariados cuentan con protección social en la década.

El sector formal incluye el 56.1% del empleo urbano de los hombres y el 50% del empleo urbano de las mujeres. Su componente de empleo en el sector público se redujo en 2.5 puntos porcentuales en una década. Las políticas de reestructuración y reformas del Estado y las crisis fiscales de muchos de los gobiernos hacen esperar que continúen las medidas reduccionistas y el deterioro de las condiciones laborales de los empleados en este sector.

¿Cuál es el significado de estos rasgos del mercado laboral en el esfuerzo de la institucionalización de género? ¿Quiénes deben ser los destinatarios de la sensibilización de género?

Desde la óptica de la equidad habría que intervenir en cuatro aspectos: a) evitar que las políticas de reducción y precarización incidan de manera inequitativa entre hombres y mujeres; b) mejorar las condiciones y el entorno laboral en las actividades del sector público con una fuerte presencia de mujeres, como salud y educación, donde se registran diversas formas de discriminación y deterioro de las condiciones de vida de las trabajadoras; c) reconocer, visibilizar y combatir el acoso sexual, más habitual en estructuras muy jerarquizadas y autoritarias; d) reducir y eliminar diferenciales de remuneración injustificados, entre trabajadores de diferente sexo. En el sector formal público la sensibilización en equidad de género debería estar dirigida, específicamente, a las áreas de manejo de recursos humanos, a los sindicatos y a los directivos de las instituciones.

El sector formal privado, representaba en 1990 el 41.7% del empleo en América Latina y el Caribe, y disminuyó a un 40.6% en 1999. En este sector el sub-segmento de las empresas de 6 a 49 trabajadores enfrentan múltiples dificultades impuestas por las nuevas condiciones de la economía internacionalizada. Bajo estas condiciones resulta muy difícil presionar con medidas restrictivas desde la óptica de la equidad. Tal vez sea posible asegurarse la equidad hacia empresas dirigidas por mujeres, o que emplean a un número importante de mujeres en condiciones de vulnerabilidad, a través de políticas de fomento: crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, u otros tipos de reconocimiento. En las empresas formales pequeñas y medianas debería prestarse especial atención a salvaguardar los derechos de las trabajadoras en los casos de despidos y recesión de contratos.

Las empresas formales de 50 y más trabajadores, por su visibilidad, procuran apegarse a las legislaciones laborales, y son, por lo tanto, las que demandan con mayor fuerza una mayor flexibilización de este ordenamiento. En el caso de las filiales de compañías transnacionales, la promoción de la equidad de género debe considerar como interlocutores a los directivos de casas matrices y evitar la aplicación de estándares contradictorios en las filiales de la región. Para las maquiladoras el panorama no es homogéneo. Sin embargo existen algunas donde se observa una sobre explotación de la mano de obra local, particularmente femenina, y una constante transgresión de los derechos laborales. En estos casos corresponde a las autoridades locales vigilar las condiciones de trabajo y exigir el cumplimiento de las leyes laborales, evitando toda forma de discriminación. También es fundamental la participación de la sociedad civil para denunciar las transgresiones, ejercer control ciudadano sobre las autoridades locales y establecer relaciones de cooperación con organizaciones civiles de los países de origen de los capitales.

Iguals estrategias de protección y exigibilidad de derechos pueden ser desarrolladas frente a las empresas nacionales. Otra manera de alentar la incorporación de una cultura por la equidad de género, o

en términos más amplios una cultura de la no discriminación, es promover el cumplimiento de estándares que consideren este criterio, involucrando a los consumidores para que prefieran los productos de las empresas que cuentan con este reconocimiento.

En el sector informal, que incluye trabajadores independientes, servicios doméstico y microempresas, la situación es más compleja. En 1999 el 50 % de la ocupación urbana femenina se observa en dicho sector y un 44% de la masculina. Para diseñar medidas correctivas de la inequidad habría que conocer con mayor profundidad el tipo de ocupaciones que se incluyen en la categoría de independientes. Respecto del trabajo doméstico, cuya tendencia es al aumento, es indispensable impulsar medidas que lo valoricen y lo sitúen en los marcos aceptables de los derechos laborales.

Las microempresas entrañan una gran heterogeneidad que obliga a un acucioso análisis. Mientras algunas son empresas familiares de subsistencia, crecientemente se han acogido a esta calificación operaciones ilegales o subterráneas que buscan evitar el cumplimiento de normas laborales o tributarias, o vender especies cuyo origen es el robo, el contrabando o la piratería. Este es el resultado y a la vez una causa de la debilidad de los estados de derecho y de la corrupción que domina en muchos países de la región, así como un efecto de la falta de suficientes fuentes de ingresos para la población.

Frente a este diagnóstico, es posible sugerir algunas medidas generales que en pos de la equidad de género podrían ser impulsadas desde los Ministerios del Trabajo: a) la creación de servicios de procuración en equidad de género, donde los trabajadores/as puedan presentar denuncias por trato desigual; b) la promoción de cláusulas de equidad de género en la contratación colectiva; c) la incorporación de un mayor número de mujeres en los niveles de decisión de los sindicatos; d) la revisión de la legislación que obstaculice la equidad de género en el mundo del trabajo. El reto mayor para recuperar sociedades viables, seguras y justas, es el de desarrollar una institucionalidad que favorezca una relación amigable y positiva entre las esferas familiar y laboral de las personas.

## **B. Síntesis del debate**

El primer comentario se refiere a que las exposiciones en su conjunto, presentan diversas maneras de interpretar el enfoque de género, frente a lo cual se llama a recordar las precisiones que al respecto hiciera Sonia Montañó en su presentación, poniendo el concepto en una perspectiva adecuada que rebasa las intervenciones asistencialistas o la mera incorporación de mujeres en mejores posiciones laborales o de poder.

En la misma línea, se pone de relieve la necesidad de contar con indicadores que hagan visibles las particularidades del empleo femenino, por cuanto las tasas generales ocultan los rezagos y sesgos de la realidad laboral de las mujeres. También se puntualiza que el problema no está en los diagnósticos, por cuanto en las descripciones de la discriminación ya son conocidas. Se insta a una reflexión que se aproxime más a las causas que expliquen la condición laboral de las mujeres, como asimismo a otros factores relacionados al modo en que las mujeres enfrentan esta realidad, a través de la construcción de redes, comportamientos migratorios, entre otros factores.

Una participante expresa que la debilidad mayor está en las relaciones entre el conocimiento y la formulación de políticas públicas. En este campo existe la necesidad no sólo de argumentos, sino también de capacidades y liderazgos para gestionar procesos entre diversos actores que conduzcan a las transformaciones esperadas. Por otra parte, hay que reconocer un debilitamiento de la producción de paradigmas de conocimiento que caracterizó a América Latina en años pasados. El saber sobre los cambios que ha experimentado el Estado, todavía es limitado; como limitadas son aún las lecturas que ignoran la diversidad y pluralidad de acciones, identidades y lógicas que se ponen en juego hoy en los relacionamientos laborales. El enfoque de la transversalización de género contribuye a abandonar perspectivas sectoriales y unidisciplinarias, y estimula la indagación en diferentes campos, con múltiples herramientas disciplinares, psicológicas o etnográficas, por ejemplo. Son los que denomina 'estudios de frontera' que aportan respuestas o hallazgos a nivel micro que pueden iluminar otras dimensiones diagnósticas.

Hay un llamado de atención sobre una debilidad de los diagnósticos, por cuanto no establecen cruzamientos con la diversidad racial, territorial y generacional, o ignoran las realidades de las migraciones y el tráfico de mujeres. Se sugiere también, experimentar nuevas relaciones analíticas, por ejemplo, las mediaciones entre los ámbitos familiar y laboral, entre el trabajo doméstico y el trabajo remunerado, puesto que entrañan tensiones que afectan la inserción de las mujeres en el mercado laboral. El enfoque se vería enriquecido además, si se pone atención no sólo a las diferencias entre hombres y mujeres, sino a las inequidades entre mujeres.

Queda expresada una crítica a las fuentes de estos diagnósticos, puesto que en opinión de un participante no se usan las más apropiadas y, son seleccionados datos de la realidad que fortalecen la tesis de la discriminación, sin considerar que existen factores de claro progreso como es el mejoramiento, en el caso de Chile, de las condiciones de seguridad social más favorable a las mujeres que a los hombres. La interrogante que subyace a este comentario es la siguiente ¿Estamos leyendo la información disponible de manera prejuiciada, para confirmar unos grados de inequidad de género que, sobre la base de otros indicadores, no es tal?

En torno a las estrategias de institucionalización de la perspectiva de género surgieron en el debate las siguientes interrogantes: ¿Es válido reponer la estrategia de la acción positiva para garantizar igualdad de condiciones laborales a las mujeres o con ello se corre el riesgo de obstaculizar su acceso al mercado laboral? ¿Cuáles pueden ser estas medidas? ¿Acaso no deberían ser extensivas también para hombres que experimentan otro tipo de inequidades? ¿Qué medidas de corto plazo pueden ser sugeridas para impedir el retroceso de las mujeres del mercado laboral, a causa del 'desaliento' que produce la sucesiva e inexitosa búsqueda de empleo? ¿Las acciones positivas ¿no serían más eficaces si fueran inherentes a la defensa colectiva de intereses?

A este respecto se puntualizó que las estrategias dependerán de las circunstancias y las situaciones políticas específicas. Sin embargo, una acción positiva ineludible es la de investigar las áreas de exclusión de las mujeres y sus causas, además de cuantificar con precisión problemas como el desempleo. Este enfoque no significa favorecer a algunas en desmedro de otros, sino romper con la exclusión.

Hay quienes sostienen que la eficacia de los mecanismos de acción positiva está limitada por el restringido campo de acción de los ministerios del trabajo, por lo tanto es más apropiado promover otras medidas que involucren la participación de la ciudadanía, de los consumidores, tanto para premiar avances como para denunciar transgresiones de las empresas.

Varios participantes expresaron que en este campo es necesario replantearse la pregunta por el rol del Estado. Así como se denuncia el peligro de su intervención en las dinámicas del mercado, debiera también denunciarse el impacto de las transformaciones del mercado del trabajo en los más desprotegidos. Si el Estado no genera empleo, entonces su campo de acción es el de la capacitación, el resguardo de la igualdad de oportunidades y de trato. ¿Es un garante del respeto a los derechos? Redefinir este rol es fundamental también para el ejercicio del control ciudadano, además de fortalecer la capacidad política de las fuerzas involucradas en la equidad de género.

Otra participante señala que a lo anterior se suma la debilidad de las asalariadas para ejercer presión en defensa de sus derechos, a diferencia de las empresarias mujeres quienes han dado muestras de organización y fuerza en la lucha por sus intereses.

Para finalizar, Rebeca Grynspan, moderadora del panel, expresó que luego de escuchar las intervenciones de las expositoras y los comentarios que suscitaron, se puede concluir que este debate demuestra que la agenda está nuevamente abierta en América Latina. Las evaluaciones de los años noventa han dejado grandes interrogantes y varias urgencias reformadoras, aunque sin considerar un modelo alternativo de desarrollo. Está gravitando con fuerza el debate sobre la flexibilización laboral, toda vez que ella deviene en precarización y desprotección de los trabajadores. El modo como se ha conceptualizado el mercado del trabajo hasta ahora, ha sido insuficiente para explicar los comportamientos observados: un fracaso de las visiones macro ha sido el de no comprender la

importancia de la perspectiva de género en los análisis. Este enfoque también ha estado ausente en los diseños de los sistemas de protección social, con resultados tan negativos que ya se han emprendido procesos de rediseño en varios de nuestros países. Esperamos que esta nueva ronda de reformas que se observa en la región, disponga de numerosas, positivas y oportunas propuestas desde la perspectiva de género.

## V. Panel 2: Calidad de empleo en el sector salud

---

### A. Equidad de género y calidad del empleo: las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina<sup>21</sup>

Laura Pautassi <sup>22</sup>

Un aspecto importante de la metodología del Proyecto "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y ministerios sectoriales", es la selección participativa del sector de la economía en el cual se va a intervenir. ¿Por qué en Argentina el estudio se focaliza en el sector salud? En primer lugar porque se trata de un sector en plena reconversión, en el marco de las profundas transformaciones de las instituciones económicas argentinas ocurridas en la década de los 'noventa. El modelo de organización del sector salud en Argentina, se caracterizó históricamente por una división en tres subsectores: el público, dependiente de las administraciones de todos los niveles territoriales, el privado -instituciones empresariales de diagnóstico y tratamiento- y el de la seguridad social, integrado por las Obras Sociales (O.S.). La reforma sectorial de la última década transformó totalmente este sistema.

---

<sup>21</sup> Esta exposición corresponde a una síntesis del documento Equidad de género y calidad del empleo: las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina, publicado en el número 30 de la Serie Mujer y Desarrollo de la CEPAL. La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>22</sup> Doctora en Políticas Públicas y Consultora Proyecto CEPAL-GTZ "Institucionalización del enfoque de género de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales".

Un largo proceso de crisis, deterioro y desfinanciamiento de todo el sistema de salud y de desmovilización de los actores sociales abrieron camino para el paquete final de reformas, que recién se logró definir en 1996 y que aún no ha sido implementada totalmente. El eje de la reforma -discutida desde 1991- se fundamenta en la redefinición del rol del Estado en el sistema de salud, el futuro del hospital público y su reconversión sobre las base de criterios de eficiencia y competitividad, y la conducción de las O.S. a partir del supuesto de desregulación del sistema y de libre elección de las entidades.

Este largo y controvertido proceso produjo una transformación estructural de la conformación y funcionamiento del sector, que se puede resumir de la siguiente forma: a) un cambio en la lógica de funcionamiento del sector público: del subsidio a la oferta se pasa al subsidio a la demanda; b) transferencia de los efectores de salud y del personal a las provincias y a los municipios; c) acceso a los hospitales públicos condicionado a la posesión de una O.S. o a pasar por un test de recursos; d) exclusión de grandes grupos de la población, especialmente mujeres que son las principales usuarias del hospital público; e) desregulación del sistema de O.S. y de la medicina privada, bajo la lógica de una competencia regulada; libre elección de la O.S., unificación de aportes y obligatoriedad de afiliación; obligatoriedad de Prestación Médica Obligatoria (PMO) para O.S. y empresas de medicina prepaga. En todos estos procesos se destaca la falta de consideración del recurso humano que trabaja en el sector.

En segundo lugar, se seleccionó este sector por su importancia para el desarrollo del país. El gasto total en salud se expande de manera constante desde comienzos de la década de los '80. Aunque no se cuenta con datos sobre el peso relativo del sector salud en el total del producto, a modo indicativo puede mencionarse que en el año 1993, representaba el 3.6% del PBI a precios de mercado, y en términos de participación laboral, este sector ocupa aproximadamente un 6% del total de ocupados/as de la economía. En tercer lugar, se trata de un sector que se compone mayoritariamente de población femenina. Se ha podido estimar que, en octubre de 1999, de aproximadamente 530 mil personas que trabajan en el sector salud, un 70% son mujeres y representan cerca de un 10% de las ocupadas de la economía. Esta composición no se condice con la ausencia total de políticas específicas para mejorar la calidad del empleo y/o enfrentar los efectos diferenciales que han tenido las políticas de reconversión sobre los trabajadores y las trabajadoras del sector.

¿Por qué en el estudio se ha puesto especial énfasis en la calidad del empleo? La problemática del recurso humano en salud no fue abordada durante el proceso de reforma sectorial, y no hubo una acción conjunta y sistemática en esta dirección.

La preocupación por el recurso humano en salud, las críticas a la modalidad de organización en los servicios, y la consecuente búsqueda de nuevas formas de gestión no es novedosa, pero al deterioro de varios años del recurso humano sectorial, se le agrega el proceso de reforma y flexibilización laboral que se aplicó, que impactó directamente sobre los trabajadores/as, ampliándoles las exigencias sin el consiguiente aumento en los niveles de remuneración, redefiniendo las relaciones establecidas entre la organización de la atención y la organización del trabajo, con mayor la presencia de modalidades de regulación flexible.

Los cambios jurisdiccionales de la última década han afectado la composición del recurso humano sectorial. De este modo, en el subsector público, son las provincias y los municipios, quienes tienen a su cargo la conducción de los mismos, habiéndose ensayado en cada una de estas jurisdicciones variados y complejos sistemas de organización, algunos implementando un proceso de descentralización otros centralizando el sistema aún más. A su vez, al interior de cada efector existen numerosas modalidades de organización, algunas distintas entre cada establecimiento de una misma jurisdicción, con lo cual resulta muy difícil establecer relaciones generales.

En el caso de la medicina privada, también han cambiado los patrones de contratación, aumentando la terciarización y la incorporación de nuevas tecnologías de diagnóstico y tratamiento. El fenómeno de ingreso de capitales extranjeros trae consigo fusiones y concentración de capital. Nuevamente, estas transformaciones se producen en el medio del proceso de desregulación aún en marcha, por lo cual, no se pueden establecer comportamientos uniformes, a lo que se agrega la presencia de mercados regionales de salud. El supuesto impacto positivo que, según los mentores de la reforma, el

propio proceso de reforma y ajuste estructural iba a producir sobre el mercado de trabajo no fue tal. Por el contrario, se visualiza un fuerte retroceso en los indicadores laborales, más allá del crecimiento de la ocupación en algunos sectores de la economía. La pregunta a formularse aquí es, qué tipo de crecimiento efectivamente se produjo en este sector y cuál fue el impacto sobre los trabajadores y las trabajadoras. En función de ello es que este trabajo pone el énfasis en la calidad del empleo. Este enfoque permite establecer relaciones entre el proceso de producción del servicio y la calidad de las prestaciones, teniendo en consideración la variable de género.

Para describir la realidad de los y las trabajadoras de la salud es necesario hacer algunas precisiones conceptuales en relación con la definición y caracterización del recurso humano en salud. En primer lugar, se reconoce a este tipo de actividad un alto valor estratégico, buscando diferenciarlo del concepto más genérico de fuerza de trabajo sectorial. La especificidad está dada por la complejidad que adquieren los procesos productivos en salud, los cuales contrastan con los que ocurren en otros sectores productivos, tanto de bienes como de servicios. Por ello, se utiliza el concepto de recurso humano en salud, que comprende a aquellos individuos involucrados en la "producción de servicios de salud", a partir del desarrollo de un particular proceso de trabajo con cierta complejidad de la organización institucional. Es una actividad de mano de obra intensiva, con participación mayoritaria de profesionales y técnicos, quienes tienen un doble rol: como factor productivo y agente social

En cambio, la idea de fuerza de trabajo sectorial, refiere a los ocupados/as, desocupados/as, los subocupados/as que participan en este sector, tanto en forma directa (recursos intrasectoriales) como indirecta (recursos extrasectoriales). Aquí se analizan las variaciones y comportamientos a partir de indicadores globales que procuran cuantificar y caracterizar ciertos fenómenos que operan tanto por el lado de la oferta como de la demanda laboral.

A su vez, el recurso humano de salud se puede agrupar, de acuerdo con el tipo de tareas que realiza, en dos grandes grupos: a) El recurso humano de salud que realiza acciones sanitario-epidemiológicas o de tipo asistencial en los servicios de atención médica (Servicios Médicos y de Sanidad), que comprende: i) servicios ambulatorios, hospitalarios y de urgencias; ii) servicios auxiliares de diagnóstico y bancos de sangre; iii) servicios especializados. Este tipo de tareas, implican una relación directa con el paciente, ya se trate de diagnóstico, tratamiento, salud mental o tareas de tipo "social". b) El recurso humano afectado a las tareas de organización y conducción del sistema, especialmente de los organismos financiadores (OS y medicina prepaga) que no tienen contacto directo con el proceso salud-enfermedad, pero son recursos sectoriales afectados al mismo. En ambos casos (atención prestacional directa y tareas de administración) se presentan todos los niveles de calificación, desde profesionales (médicos/as, auditores médicos/as, psicólogos/as, odontólogos/as, contadores/as); técnicos (ingenieros/as sanitarios, radiólogos/as, informáticos/as), auxiliares (de enfermería, administrativos, etc.) y los semi-calificados (agentes sanitarias, recepcionistas) y los no calificados (cadetes, mucamas, camilleros y trabajadores voluntarios).

El siguiente cuadro permite tener una visión de todos los trabajadores que coordina el sector y su distribución de acuerdo a la clasificación precedente:

**Cuadro 1**  
**TOTAL DE OCUPADOS EN TAREAS ASISTENCIALES Y ADMINISTRATIVAS**

*(Total Aglomerados Urbanos - Octubre 1999)*

	Servicios médicos y de sanidad	Servicios médicos y de sanidad	Total ocupados en salud
Sector público	207.738	194.706	13.032
Sector privado	318.801	289.636	29.165
<b>Total</b>	<b>526.539</b>	<b>484.342</b>	<b>42.197</b>

### Algunas conclusiones

La vulnerabilidad en el empleo caracteriza el estado actual del sector. Afecta a más de 530 mil personas. Tanto mujeres como hombres ocupados en salud se encuentran en una situación de

vulnerabilidad laboral, pero la misma afecta más a las mujeres ya que además de las tareas productivas realizan trabajo reproductivo.

Donde adquiere rasgos alarmantes es en tareas de servicios generales que se han terciarizado (limpieza, cocina y seguridad), ya que al ser empleo precarizado no gozan de cobertura por riesgos en el trabajo como tampoco cobertura de salud, con los consecuentes perjuicios por la manipulación de material altamente peligroso. El riesgo anteriormente mencionado abarca a todos los empleados/as en el sector, notándose una escasa preocupación por desarrollar acciones de capacitación sistemática para el personal y un desarrollo de normas de higiene y seguridad en el trabajo.

La característica diferencial del sector público en salud respecto al privado, en cuanto a la composición del empleo es, en efecto, por una parte, el nivel educativo, que tiene un fuerte sesgo hacia los niveles altos de instrucción en el sector público (profesionales y técnicos) y hacia los bajos en el sector privado. Si se analizan los niveles educativos de los trabajadores/as del sector salud del total de aglomerados, se observa que la mayor proporción de ocupados alcanza a niveles de enseñanza superior (46%). Sin embargo, los varones con este nivel educativo están sobrerrepresentados, ya que alcanzan al 56% de los ocupados del sector. Este rasgo distingue al sector del resto de la economía, donde los ocupados con nivel superior sólo alcanzan al 10% del total, mientras las ocupadas con el mismo nivel educativo alcanzan al 22%.

A su vez, se puede mencionar como otra particularidad la mayor proporción de mujeres ocupadas en los niveles de calificación intermedios, mientras que en los extremos superiores la participación masculina duplica la femenina. De este modo, se observa para el total de ocupados en servicios médicos y de sanidad, una concentración de ocupadas mujeres en los niveles técnicos, la mayoría insertas en el sector público (42%) y un 26% en el sector privado. En esta dirección, llama la atención la sobrerrepresentación de trabajadoras mujeres en niveles no calificados en el sector privado, aproximadamente un 22% de mujeres no calificadas y solo un 5% de varones en estos niveles. Si la anterior evidencia se contrasta con la baja representatividad de las profesionales en este sector (27% de mujeres profesionales) otra vez, la diferencia estaría dada por el tipo de servicios que ofrece cada uno de los subsectores, especialmente hotelería hospitalaria y servicios más personalizados en el caso del sector privado, que en el público resultan prácticamente inexistentes.

También se puede visualizar, a pesar de los cambios en la composición de la fuerza de trabajo sectorial, la persistencia de situaciones de segregación vertical (por categorías) y horizontal (por tareas). En el caso de segregación vertical, esto es la diferencia entre los potenciales aspirantes a puestos de conducción y quienes efectivamente ocupan dichos cargos, las mujeres no acceden en general a cargos de conducción de hospital, o de servicio. En la misma dirección, la segregación horizontal se da en que la demanda de trabajadoras mujeres se presenta en cargos y funciones asociadas con tareas reproductivas y que requieren cuidados maternos, por caso pediatría, enfermería, mucamas y todas aquellas que realizan trabajo voluntario; quedando segregadas actividades como cirugía, traumatología, etc. Dado el mayor nivel educativo de las mujeres, esta situación puede atribuirse a la presencia de un "techo de cristal".

En el ámbito de la formación profesional, se destaca un proceso de "femenización" en la formación de especialistas de medicina, advirtiendo que este fenómeno es consistente con el egreso femenino de las Facultades de Medicina del país. Así, durante el período 1977 a 1999 el promedio de mujeres residentes es del 56% y de varones del 44% .

Respecto del nivel de ingresos se observa que el ingreso medio de las mujeres ocupadas en el sector salud en tareas de atención directa representa 73% del ingreso medio de los varones. Esta diferencia se explica principalmente por la menor cantidad relativa de horas trabajadas por las mujeres. De esta manera, la diferencia entre los ingresos de los varones y las mujeres se reduce notablemente si tomamos en cuenta el ingreso horario. En este caso, el ingreso medio horario total de las mujeres ocupadas en el sector salud es el 84.2% del ingreso medio horario total de los varones ocupados.

El supuesto costo laboral por maternidad, no tiene incidencia en la magnitud que se afirma sobre la estructura general de costos laborales. Mucho menos puede esgrimirse como argumento para no contratar mujeres. Lo mismo sucede con su supuesto mayor ausentismo. Cabe agregar que existen evidencias, que demuestran cómo se revierten situaciones de ausencia del puesto de trabajo luego de una redefinición de los arreglos familiares. Esto significa que los hombres asumen su responsabilidad en el cuidado de los niños/as y ante la existencia de mecanismos institucionales como guarderías para facilitar la permanencia de las mujeres en el ámbito productivo. Aquí la responsabilidad es tanto del Estado como del sector privado.

Las entrevistas cualitativas muestran que términos como "autodiscriminación" de las mujeres por maternidad, fuerza física para determinadas actividades, aptitudes naturales, negación de las situaciones de acoso sexual, o se las identifica con comportamientos inductivos de la víctima; aún están vigentes y sorprendentemente arraigadas. Por otra parte, resulta cuestionable que un sector que destina la mayor parte de sus recursos financieros a solventar el gasto en personal, no conoce la composición de su fuerza de trabajo. La ausencia de registros específicos en relación con la cantidad y composición de los ocupados/as advierte sobre la necesidad de considerar en forma urgente esta dimensión imprescindible para el funcionamiento institucional. Obviamente, es aún más escasa todavía la información desagregada por sexo.

Las recomendaciones que emanan del estudio se resumen en tres ejes principales: a) intervenir sobre el sector salud, particularmente en lo que compete a sus recursos humanos en un escenario posreforma, considerando la dimensión de género; b) dicha intervención debe estar orientada por el enfoque de la calidad del empleo y su estrecha vinculación con la calidad de las prestaciones; c) producción de información en todos los niveles y sub-sectores, tanto a nivel de registros desagregados por sexo, como a nivel de la aplicación de metodologías y uso de indicadores específicos, que fundamente cursos de acción adecuados; d) fortalecer la intersectorialidad y la cooperación con los niveles provinciales para promover políticas de empleo con equidad de género. Los instrumentos disponibles para la operacionalización de las líneas recomendadas son: los diagnósticos nacionales como insumo técnico; acuerdos marco entre ministerios (salud, trabajo y oficinas de la mujer) y otros mecanismos institucionales de cada uno de los sectores en los distintos niveles territoriales.

Finalmente, el diagnóstico realizado permitió iniciar un proceso de trabajo interinstitucional e intersectorial liderado por el Consejo Nacional de la Mujer y en el cual participan el Ministerio de Salud, el de Trabajo, centros académicos y organizaciones de la sociedad civil. Esto ha permitido consensuar propuestas de acción que se expresan en actividades conjuntas y coordinadas dirigidas al empleo en el sector salud.

## **B. Síntesis de los comentarios**

### **1. Mauricio Feliú<sup>23</sup>**

En primer lugar, mi comentario reconoce el aporte metodológico del estudio sobre el sector salud en Argentina, realizado por el proyecto "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y en ministerios sectoriales". El diagnóstico destaca la debilidad de las políticas de recursos humanos - esenciales para el mejoramiento de la calidad de la atención a los usuarios en salud- y propone un conjunto de factores que inciden en la complejidad de esta tarea, los que intentaré analizar desde la realidad chilena que comparte aspectos con la de Argentina, pero que también tiene sus especificidades.

La construcción de las políticas de recursos humanos en nuestro sector deben obligadamente considerar los siguientes aspectos: a) la necesidad de considerar tres ámbitos de trabajo: la formación, el ejercicio profesional y las relaciones laborales; b) la gran cantidad y variedad de trabajadores: clínicos, técnicos de distintas disciplinas, paramédicos, profesionales no clínicos o vinculados a funciones de apoyo asistencial, administrativos, entre otros; c) presencia de dos subsectores: el público y el privado,

---

<sup>23</sup> Coordinador Proyectos de Desarrollo Organizacional de la División de Recursos Humanos del Ministerio de Salud, Chile

que en muchos aspectos presentan normas y mecanismos de regulación distintos, pero que interaccionan y tienen igual significado en el desarrollo de las políticas; d) las particularidades del trabajo en salud y la gran presencia femenina entre sus trabajadores.

Durante los años '80, el régimen militar ejecutó grandes cambios en el sector salud chileno, coherente con su doctrina privatizadora y desreguladora. Hubo cambios en el sistema de financiamiento, adquiriendo relevancia la modalidad de acceso individual como proporción de la renta, contracción de los presupuestos operacionales del aparato público, y gran impulso al sistema de salud privado que capta los grupos de mayores ingresos. Se produce además, la creación del Sistema Nacional de Servicios de Salud (S.N.S.S.), la municipalización de gran parte del nivel primario de atención y un claro debilitamiento de la actividad gremial. Particularmente en la década de los '80, la contracción en el gasto público provocó un gran desfinanciamiento del sector público, que atendía a más del 80% de la población, y se tradujo en carencia de insumos básicos, obsolescencia tecnológica, serios problemas en las condiciones de atención, y bajas remuneraciones para los trabajadores de la salud.

En vista de lo anterior, durante la década de los noventa los gobiernos democráticos definieron su política de salud centrada en la recuperación y fortalecimiento del sector público, que en síntesis significó: importantes aportes de recursos fiscales destinados a infraestructura y equipamiento; aumento de las dotaciones de los establecimientos asistenciales; recuperación de los niveles de remuneraciones de los trabajadores, tanto de los Servicios de Salud como de la Atención Primaria Municipal; direccionamiento centrado en usuario; desarrollo de la red asistencial y del modelo de atención; búsqueda de equidad; fortalecimiento de la descentralización y participación ciudadana; mejoramiento de la efectividad y eficiencia; modernización de la gestión.

El Sistema Público de Salud atiende al 65% de la población chilena en el restablecimiento de la salud, y en un 100% en las acciones de prevención y promoción de la salud; a través de una red de más de 1519 consultorios de atención primaria, mayoritariamente dependiente de los Municipios, y 180 hospitales de atención secundaria y terciaria, dependientes del Sistema Nacional de Servicios de Salud.

Pese a los avances logrados en la década pasada, se hizo evidente la necesidad de realizar un proceso profundo de Reforma Sectorial, cuyos aspectos de mayor relevancia se encuentran actualmente en proceso de discusión y análisis. Dicho proceso, busca eliminar las brechas existentes y mejorar la calidad de la atención a las personas, para lo cual se han definido un conjunto de bases que fundamentan y orientan estos propósitos, sobre la base de la salud como bien social. Entre otras:

- Equidad en la atención de salud como imperativo ético, por lo tanto, garantizar el acceso a la salud sin exclusiones ni discriminaciones de ningún tipo. Con ello elevar el nivel de salud, los resultados sanitarios y calidad de vida de la población.
- Introducir equidad y solidaridad al sistema de financiamiento, donde todos aporten según sus capacidades y se beneficien según sus necesidades.
- Complementar los sistemas de provisión pública y privada, redes de atención integradas, "inteligentes" y resolutivas.
- Cambios al modelo de atención, centrado en la prevención y en lo curativo, en las enfermedades crónicas y otras vinculadas al desarrollo y los estilos de vida (mayor carga enfermedad en adultos y adultos mayores). Establecimiento de derechos, deberes y garantías de salud a las personas (exigibles). Humanizar la atención de salud generando normas de calidad, acceso, oportunidad y buen trato.
- Eliminar o reducir las brechas sanitarias nacional y localmente vinculadas a la atención de salud. Garantizar la máxima protección de salud para toda la población del Sistema Privado y Público.
- Debe ser un proceso de construcción participativo, de cohesión y legitimidad social.

¿Cuánto se ha avanzado en lo que respecta a recursos humanos? Entre 1990 y 1994, las remuneraciones de los trabajadores del sector público tuvieron un aumento real entre el 37 y el 51%. Las dotaciones aumentaron en 6%, mejorando su distribución en los distintos Servicios de Salud del país. Entre 1994 y 1999 se aumentaron las remuneraciones reales entre un 11 y un 19%. Fueron creados el Estatuto de Atención Primaria para la salud municipal; metodologías de análisis del rendimiento del recurso humano (éste aumentó en un 20% entre 1992 y el 2000) y para la definición de perfiles y ámbitos de competencias para profesionales y técnicos. Se estableció un marco de trabajo relativo a las condiciones organizativas al interior de los establecimientos asistenciales, para dar viabilidad a la entrega de servicios de calidad creciente al usuario, a través del desarrollo de las condiciones laborales y humanas del usuario interno (trabajador).

No obstante, persisten importantes problemas, semejantes a los señalados por la Sra. Pautassi y que se pueden resumir como sigue: a) déficit de información relativa a recursos humanos de salud a nivel nacional, lo cual afecta una adecuada planificación de la fuerza laboral de salud; esto es crítico en el sector privado; b) persisten las inequidades en la distribución del personal de salud entre los Servicios y entre los sistemas público y privado; c) rigidez del marco laboral en el sector público, junto con relaciones laborales poco fluidas y estructura jerarquizada y centralista; d) falta de trabajo de equipo e insatisfacción de los trabajadores.

Las siguientes estadísticas contribuyen a tener una visión general de este sector en Chile:

Las estimaciones indican que existe aproximadamente 11.3 médicos por cada 10.000 habitantes, 60% de los cuales ejerce en la Región Metropolitana. En el caso de las enfermeras, se estima en torno a 8.000 profesionales en ejercicio. En general, las estimaciones indican que hay sólo 4 enfermeras universitarias en ejercicio por 10 mil habitantes. El déficit de enfermeras, implica consecuencias importantes en término de sobrecarga de trabajo, lo que es significativo en un sistema que labora bajo la modalidad de turnos y su consecuente efecto en la vida familiar, y la salud de las profesionales.

En el caso de las matronas, trabajan poco más de 2.000 profesionales y alrededor de 800 lo hacen en el sector municipal. A diferencia de otros profesionales, las matronas presentan una muy buena distribución geográfica. Los controles de embarazo, puerperio, de planificación familiar y ginecológico, se ejecutan en un 90% por estas profesionales en el Sistema Público de Salud.

Respecto al sector público, hay que recordar que cerca de un 70% de los gastos de operación corresponde a gastos de personal. La atención primaria municipal está compuesta por unos 20.000 funcionarios, con su estatuto propio. Del sector privado no existen estadísticas claras, pero se estima en 35.000 trabajadores entre asalariados y profesionales liberales.

Las mujeres en el S.N.S.S. representan el 66% del total de la dotación. El trato directo al público, está dado mayoritariamente por mujeres. La distribución según planta y sexo de los funcionarios del Sistema Público, indica que: en el caso de la ley 15.076 (médicos, odontólogos, químicos farmacéuticos y bioquímicos) sólo un 15% de mujeres son directivos; del total de la dotación de esta ley las mujeres representan un 33%. Por el contrario, las mujeres profesionales del Estatuto Administrativo representan el 80%; similar cosa ocurre con el nivel técnico donde las mujeres alcanzan el 87%.

Lo anterior obliga a mirar con detenimiento la doble jornada de trabajo de las mujeres: fuera del hogar y al interior de éste, sin olvidar que la mayoría está en puestos inferiores de la jerarquía funcionaria. En el caso de las mujeres técnicas y auxiliares, éstas asumen un promedio de 4-6 horas de labores domésticas durante la semana además de su trabajo en los Servicios de Salud. Más de un 40% de las trabajadoras de los Servicios se califica como jefa de hogar, lo que difiere de la situación a nivel nacional (25%). En relación al nivel de educación, existe una proporción mayor de mujeres que hombres con estudios superiores; lo que contrasta con su distribución en los cargos directivos.

Con relación a la salud de los trabajadores y trabajadoras, se ha evidenciado que el estado de la salud del personal es señalado como más deficitario en las plantas Técnica, Administrativa y Auxiliar, que tendría una directa relación con el nivel de ingreso económico. Sólo alrededor de la mitad del

personal cuando se enferma consulta a un/a profesional, ello ratifica la falta de programas de salud dirigidos a los trabajadores, pero también muestra algo propio de la cultura laboral del sector tendiente a la automedicación.

En consideración a lo anterior, la reforma busca en el ámbito de las relaciones laborales profundizar su modernización a través de: a) Reformas al marco laboral lo que implica el fortalecimiento de la carrera funcionaria; mejorar los estímulos para el desarrollo de los funcionarios; impulsar el establecimiento nuevo régimen de remuneraciones para el personal, incorporando incrementos asociados a la calidad de servicios. b) Definición de una política participativa, moderna, proactiva, democrática y con énfasis en política de género, que supone promover el correcto ejercicio de los derechos laborales, a través del diálogo y participación; promover estilos de gestión democráticos, abiertos e integradores. c) Fomentar una perspectiva de género y equidad laboral, lo que implica focalizar programas sectoriales; mejorar condiciones laborales y beneficios socio-laborales; promover políticas de desarrollo del personal (carrera funcionaria, capacitación y perfeccionamiento). Finalmente, felicito el estudio realizado en Argentina y sobretodo su carácter pionero.

## 2. Ana Sojo<sup>24</sup>

La discriminación de género es un fenómeno irreductible con entrecruzamientos complejos que se expresan en segmentación laboral, remuneraciones desiguales y desventajas en las carreras funcionarias. Enfrentarla remite a una gran diversidad de problemas: unos relacionados con la institucionalidad propia del sistema argentino del que nos ha hablado Laura Pautassi y otros, vinculados a una cultura de discriminación de género.

Son conocidas las profundas transformaciones del sistema de salud en el marco de las políticas de ajuste macroeconómico caracterizados por la sobrevaloración del tipo de cambio, en un ajuste de shock que afecta al empleo y la caída de los salarios; así como sus efectos en la sobreprestación, insuficiencias técnicas de oferta de servicios y la subutilización de la capacidad instalada.

Pero también es necesario tener en consideración que existen inercias de carácter cultural, fuertemente arraigadas y que no son imputables al ajuste: Plétora de médicos, desequilibrios técnicos, por ejemplo la relación entre médicos y paramédicos. Otro factor problemático que podemos mencionar, es el de la propia morfología del sector, caracterizada por una débil capacidad regulatoria; hipertrofia de la intermediación financiera; ineficiencia de los subsistemas de Obras Sociales y prepagas como empleadores.

Considerando los elementos anteriores, surgen algunas recomendaciones muy generales: a) vincular control financiero, con el rendimiento de cuentas y control de calidad; b) establecer correspondencias adecuadas entre complejidad de tareas, responsabilidad, compromiso y remuneraciones; c) enfrentar la flexibilización del empleo para evitar que devenga en precarización o desprotección; d) consolidar plantas acordes con la transición epidemiológica de la población.

Otra línea de recomendaciones se refiere a la posibilidad de un sistema de incentivos para incorporar la perspectiva de género, en la idea de generar un nuevo pacto laboral que de estabilidad, que responda a la racionalidad del sistema, que involucre inversión en recursos humanos y que establezca criterios de control de calidad y transparencia.

Seguir profundizando en estudios como los realizados en Argentina permitirá tener más y mayores conocimientos como para poder intervenir en el sector y sus reformas.

---

<sup>24</sup> Oficial de Asunto Sociales, División de Desarrollo Social de la CEPAL

### 3. Jorge Katz<sup>25</sup>

El trabajo de Laura Pautassi intenta explorar el tema de la equidad de género en un contexto sectorial y nacional específico: el Sector Salud de la República Argentina. En este sentido es importante observar que las situaciones de contexto importan – y mucho – ya que nos ubicamos para el estudio en el marco de un mercado de trabajo particular, en un contexto nacional muy específico y cargado de idiosincrasias, y allí intentamos comprender temas relativos a equidad de género. El mercado de servicios de salud de la Argentina ha ido constituyendo un ‘proletariado femenino’ particularmente explotado en las relaciones de dependencia, hecho que resulta agravado por el fenómeno de ‘sobreabastecimiento’ de recursos –médicos, camas, consumo de medicamentos, etc. por cada 100 habitantes– que reina en el mismo. En otros términos: lo que de por sí constituye un rasgo ‘genérico’ de los mercados de salud –inequidad de género en las condiciones de funcionamiento– se agrava en el contexto argentino ante la abundancia de profesionales en medicina –crecientemente mujeres– y oferta de productos farmacéuticos. Median aquí factores estructurales adicionales que empeoran el cuadro de la explotación de género, razón por la que la tarea de discernir lo ‘genérico’ de lo ‘específico’ se vuelve más desafiante y compleja.

La ‘plétora’ médica – muy alta densidad de médicos por cada 100 habitantes – así como de camas sanatoriales, ubica al sector salud de Argentina muy lejos de la media de América Latina y lo pone en una situación donde la ‘sobre saturación’ de oferta – pese a que hay zonas del país que tienen una cobertura de salud peor que la de Bangladesh – debilita enormemente el poder de negociación de los gremios médicos y paramédicos. Lo que en algún momento fue un sector liderado por los médicos – años 1950 y 1960 – luego por los dueños de la infraestructura sanatorial privada –en los años 1970 y 1980– es hoy el reino de los agentes financieros, tanto nacionales como internacionales. Estos son los que gradualmente han ido adquiriendo, y lo harán aún más en el futuro, un fuerte poder monopsonico como compradores de servicios médicos, días/cama, horas UTI, etc. lo que les permite maximizar ingresos fijando ‘precios de subsistencia’ a los restantes actores del mercado de la salud, los que inevitablemente deben entrar al mercado en calidad de prestadores de un servicio ‘sobreabundante’. Obviamente su remuneración refleja este hecho, pudiéndose predecir que la misma habrá de bajar hasta el ‘costo de reproducción’ de la fuerza de trabajo, como ocurre con los modelos a la A.Lewis del ‘labour surplus economy’.

Es en ese contexto que Laura nos propone examinar el tema de la equidad/inequidad de género en el modelo de organización productiva sectorial. Estamos aquí examinando un sector donde los gremios médicos y paramédicos sufren diferentes formas de ‘sobreexplotación’. Al interior de los mismos ocurre, obviamente, que distintos actores tienen diferente ‘poder de negociación’ para aislarse del fenómeno general, siendo ésta la génesis del surgimiento de actores más o menos castigados por el fenómeno de sobreabundancia de servicios que padece la actividad en su conjunto. También es claro que el atributo de género constituye un factor específico de discriminación en todos y cada uno de los submercados hecho que está empujando al surgimiento de un ‘proletariado médico’ femenino no sólo mal pagado y mal respetado, sino también en rápido crecimiento ante el fuerte ritmo de graduación de nuevas profesionales en el arte de curar. Sería interesante preguntarse si en los submercados de servicios médicos menos ‘explotados’ monopólicamente las mujeres también lo son, o si prepondera aquí la condición de género por sobre el efecto ‘especialidad clínica’. No he visto resultados a este respecto en estudios anteriores y es una pregunta relevante.

Laura nos dice también que al profundizarse la crisis del sector salud de Argentina la puja distributiva se ha ido trasladando no ya de lo macro hacia lo micro, esto es, hacia el interior de cada submercado de servicios médicos y que –y esto es lo nuevo e interesante– han ido apareciendo nuevas formas de solidaridad entre los diferentes núcleos del equipo médico, de tal manera que ahora las negociaciones tienden a reflejar más una acción de conjunto que una puja individual: formas de

<sup>25</sup> Director de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

asociatividad hasta aquí desconocidas a partir de las cuales se pueden intentar construcciones novedosas a futuro y quizás algunas relacionadas con la reevaluación de la equidad de género. Su afirmación está referida al caso del hospital público, por lo tanto surge la pregunta acerca de si ello es también cierto en el ámbito privado, o si en este caso la amenaza del desempleo lleva a que dichas formas de 'acción colectiva' alcancen menor significación.

En resumen, el trabajo de Laura es creativo, útil y de rico contenido. Desde el punto de vista de políticas y acciones a futuro debemos ubicar en el contexto adecuado a la complejidad descrita en nuestra discusión sobre intervenciones factibles. En una economía caracterizada por alto desempleo abierto, por desocupación estructural en el campo de los servicios de salud, con facultades de medicina 'produciendo' médicos a una tasa que poco tiene que ver con la realidad de demanda potencial por los mismos, el tema de la democratización de género seguirá siendo un tema de difícil solución a futuro. La eventual aparición de nuevas formas de solidaridad en diversos ámbitos de este mercado es una luz nueva que convendría tomar en cuenta.

### **C. Síntesis del debate**

Entre los asistentes hubo una opinión generalizada respecto de la pertinencia e importancia de haber incluido este sector en el proyecto llevado a cabo por la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL. El debate transita, primero, por las características comunes del sector salud en diferentes países de la región, particularmente respecto de la cultura de la profesión médica y las dinámicas que esta cultura genera. Se tocaron aspectos de la relación entre la oferta y la demanda y fueron planteadas diversas críticas a los procesos de reformas del sector salud y la ubicación particular de las mujeres en estos procesos, confirmando desde diversas realidades algunas de las conclusiones emanadas del estudio de Argentina, e indagando respecto de las propuestas que surgen de este trabajo.

Varios participantes afirmaron que este sector laboral es probablemente uno de los de mayor complejidad de nuestros sistemas, ya que está sesgado por un tipo de segmentación que le es propia, muy vinculada a la configuración del estatus entre profesiones. Este factor hace todavía más difícil la transversalización de género. En la misma línea, hay una preocupación por profundizar en el tema de la sobre - oferta de médicos, señalada por la expositora. Las preguntas que surgen en torno a este tema son: ¿A qué otros factores se vincula este fenómeno? ¿Cuál es su relación con la feminización de la profesión médica? ¿Cómo funciona la sobre oferta en distintos subsectores vinculados al sistema de salud? Este análisis no debe perder de vista que un segmento de los trabajadores de la salud tiene una doble condición: no sólo responde a un mercado de trabajo, sino que también lo crea.

Un preocupación de tipo metodológico se refiere a la dificultad de establecer comparaciones entre países con sistemas, prestaciones y culturas muy diversos. Hay acuerdo que en varios de los países representados en esta reunión, se presenta el problema de la sobre-oferta de médicos y de la inadecuación de las políticas de formación profesional en salud respecto de las necesidades. Se menciona la situación de Cuba, donde la salud es efectivamente pública y la preocupación prioritaria es por la calidad. Se sugiere calificar la sobre-oferta con mayor precisión, porque probablemente este sea un problema en los niveles privados.

Quedan planteadas varias preguntas sobre la forma en que los profesionales (médicos) enfrentan la fragmentación del sector, su reacción al conocer los resultados del estudio, sus experiencias de organización para participar del debate sobre calidad de atención.

Entre los participantes hubo consenso sobre el hecho que los efectos de las reformas del sistema afectan de manera diferenciada a hombres y mujeres. Una preocupación reiterada es el acceso real que tiene el personal femenino -mayoritario en casi todos los niveles de la atención- a los puestos de decisión. Una paradoja de la atención en salud es que, siendo las mujeres quienes cargan con el mayor peso de prestaciones directas, ellas mismas carecen de servicios o programas de salud adecuados a sus necesidades.

Se propone cuestionar las posibilidades reales de la transversalización de la perspectiva de género en las políticas de empleo en este sector, en un contexto de privatización creciente, con permanente reducción de presupuestos y sin una vocación por dotar de mejores condiciones al conjunto de los trabajadores de la salud. Por el contrario, pareciera que la modernización del sector, en los que respecta al aumento de la cobertura de las prestaciones, a menudo descansa en un incremento de las cargas de trabajo, incluso de carácter voluntario, realizado mayoritariamente por mujeres.

Para finalizar el debate, María Nieves Rico, moderadora del panel, expresó que de la presentación del estudio realizado en Argentina y los comentarios vertidos por los especialistas y los participantes, quedan claros dos aspectos. Primero, que se trata de un sector de alta complejidad; a ello se agrega una ausencia total de aproximaciones políticas, económicas o académicas desde la perspectiva de género. En el interior del sector, la equidad de género tampoco aparece como una preocupación visible ni en los hombres ni en las mujeres que se desempeñan en él. Se trata de un sector fragmentado, con fuertes inequidades entrecruzadas no sólo por género, sino también por profesiones, niveles y subsistemas de atención. La vulnerabilidad es un rasgo común a todos los trabajadores del sector, aunque se manifieste en diferentes formas y grados. El análisis de las reformas deja en evidencia que se trata de procesos incompletos, en permanente transformación y con necesidad de producir y afinar los mecanismos regulatorios.

Segundo, el estudio realizado le ha permitido a la Unidad Mujer y desarrollo de CEPAL dar un salto cualitativo en el diseño de estrategias para institucionalizar la perspectiva de género en las políticas públicas relativas al empleo. El proyecto ha cumplido un rol de estímulo externo para movilizar en el sector aquellas preocupaciones y autodiagnósticos que pueden convertirse en una fuerza endógena de transformación. En un período tan breve se ha logrado una amplia convocatoria para proponer de manera participativa, informada y consensual las estrategias, planes y programas que el sector requiere para contribuir a hacerlo más equitativo, más justo, y con prestaciones de mejor calidad. Se destaca el interés por abordar la temática de los recursos humanos desde la perspectiva de “calidad de empleo” y de equidad. La participación de sectores gubernamentales y de la sociedad civil (académicos, sindicatos, empresarios) en la elaboración del diagnóstico es otro factor que contribuye al diálogo democrático.

## VI. Panel 3: La situación laboral en el turismo

---

### A. El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género<sup>26</sup>

**Martha Ordoñez<sup>27</sup>**

Esta exposición está referida a tres temas principales: los criterios que fundamentan la elección de este sector como objeto de estudio; una breve revisión de los hallazgos más importantes del diagnóstico sobre el mercado laboral en Ecuador en general y en específico sobre el sector turismo; y finalmente sobre los principales acuerdos suscritos por once instituciones gubernamentales, no gubernamentales y empresariales, para institucionalizar el enfoque de género en políticas y programas vinculadas al desarrollo del sector.

En Ecuador el proyecto decidió focalizar la intervención en el sector turismo, por las siguientes razones:

- a) El gobierno de Ecuador declaró el desarrollo del turismo como política prioritaria de Estado, con el fin de mejorar los ingresos de divisas, disminuir el déficit fiscal, generar empleo y combatir la pobreza;

---

<sup>26</sup> Esta exposición corresponde a una síntesis del documento "El turismo en la economía ecuatoriana: la situación laboral desde una perspectiva de género", publicado en el número 33 de la Serie Mujer y Desarrollo de la CEPAL. La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>27</sup> Socióloga y Consultora Proyecto CEPAL-GTZ "Institucionalización del enfoque de género de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales"

- b) La significativa presencia de mujeres en el mercado laboral turístico;
- c) Por las posibilidades que brinda el turismo para trabajar intersectorialmente;
- d) Por la disposición encontrada en las autoridades de turismo y en todas las instituciones vinculadas con el sector para trabajar por la equidad de género.

Un obstáculo para la elaboración de este diagnóstico ha sido la dificultad de encontrar datos desagregados por sexo y la ausencia de indicadores que efectivamente ilustren la diversidad de la fuerza laboral. En primer lugar, ha quedado demostrado que la expansión y la crisis que caracterizaron la economía ecuatoriana en la década de los noventa, tuvieron un impacto diferenciado en la situación laboral de mujeres y hombres. Durante la etapa de crecimiento, las mujeres se incorporan con mayor velocidad al mercado laboral, mientras que en la crisis la condición laboral de las mujeres se torna más difícil que la de los hombres. En términos estadísticos se observa que las mujeres tienen índices más altos de desocupación (16%) que los hombres (8%) y que un mayor porcentaje de los hombres está ocupado adecuadamente (37.5%) en comparación con las mujeres (26.6%). Los hombres registran mayor presencia en el sector moderno (42.2%) que las mujeres (31.8%), y éstas participan casi exclusivamente en el servicio doméstico.

Durante la crisis el ingreso real por hora percibido por la población femenina se deterioró mucho más que el ingreso masculino. La brecha de ingresos entre hombres y mujeres es de 17.5% desfavorable para éstas. Esta desigualdad tiene consecuencias amplias, pues limita y determina el acceso de las mujeres a otros recursos como la propiedad, el ahorro y el crédito. A partir de 1993, se registra un mayor número de horas trabajadas, por mujeres y hombres: mientras menores son los salarios reales, mayor es el esfuerzo que se realiza alargando la jornada de trabajo. El aumento de las horas de trabajo tiene varias implicaciones con el trabajo global -trabajo productivo, más trabajo reproductivo- que realizan las mujeres: en la práctica reducen su tiempo de descanso y tienen graves efectos en su salud.

El turismo abarca una amplia gama de actividades, productos y servicios que se desarrollan prácticamente en todos los sectores de la economía: agricultura, ganadería, industria manufacturera, artesanía, comercio, hoteles y restaurantes, construcción, transporte, comunicaciones, establecimientos financieros, entre otros. Las estadísticas nacionales no ofrecen la información sobre el turismo en su conjunto, por lo que existen serias limitaciones para presentar una visión global del mercado laboral del turismo desde una perspectiva de género. Bajo estas circunstancias, el proyecto optó por profundizar el estudio en las ramas de hoteles y restaurantes debido a su importancia al interior del sector y la mayor disponibilidad de datos.

Los servicios de alojamiento están constituidos por establecimientos grandes, en los que domina el sector moderno de la economía y en los que se registra una mayor presencia de hombres (56%). En esta rama predomina una población con educación secundaria, siendo mayor la presencia de mujeres con este nivel de instrucción. En los últimos años se han deteriorado los ingresos que se obtienen en esa actividad, aumentándose las brechas salariales: los hombres obtienen ingresos promedios superiores en 22%. La mayor parte de los establecimientos de alojamiento son de propiedad de hombres (Quito 32.6%, Imbabura 91%, Esmeraldas 72.7%) o de compañías anónimas (Quito 63%, Esmeraldas 18%), sin embargo a medida que se reduce el tamaño del establecimiento, se verifica la existencia de más mujeres como propietarias (70% de los albergues).

En los servicios de restaurantes, cafés y bares, en cambio, predomina el sector informal urbano. La mayoría son pequeños establecimientos que demandan más trabajo femenino (65.9%), pero con una alta presencia de trabajadoras familiares sin remuneración (23%). La evolución de los ingresos en esta rama es más estable, así como la demanda de empleo. Sin embargo, se trata de una actividad que paga poco a sus empleados y peor aun a las mujeres: los hombres obtienen ingresos promedio superiores en un 15%. En estos establecimientos la presencia de las mujeres como propietarias es mayor, (Quito 46%, Imbabura 54% y Esmeraldas 37%) lo que hace concluir que es una actividad mayoritariamente femenina, tanto en calidad de propietarias como de trabajadoras.

## Acuerdos y recomendaciones

El diagnóstico ha puesto en evidencia las desigualdades de género presentes en el mercado laboral en Ecuador, tanto en general como en las ramas del sector turismo analizadas. A continuación se presentan una serie de propuestas de políticas e intervenciones, de acuerdo a los problemas identificados.

Problema	Objetivo de la política
1. Desigualdades en el acceso al trabajo y en los ingresos, entre hombres y mujeres.	a) Mejorar la participación de las mujeres en ocupaciones de mayor jerarquía, en el sector moderno y en condiciones adecuadas. b) Disminuir el número de trabajadoras no remuneradas al interior de los servicios de hoteles y casas de huéspedes. c) Mejorar el nivel de ingreso de las mujeres tanto en hoteles como restaurantes.
2. Existen altas tasas de desempleo y – sobre todo – de desempleo femenino.	Apoyar el microempleo y trabajo por cuenta propia en actividades económicas gestionadas por mujeres, favoreciendo los encadenamientos productivos generados por actividades turísticas de hospedaje y restaurantes.  Estrategias: Favorecer el acceso al crédito, la asistencia técnica, la capacitación y el fortalecimiento organizativo.
3. Las mujeres tienen un acceso limitado a los recursos productivos.	Facilitar el acceso de las mujeres al crédito, a la propiedad, a la tierra, a la información.
4. El trabajo reproductivo no remunerado limita la disponibilidad de tiempo de las mujeres para el trabajo productivo, afectando su nivel de ingreso.	Diseñar mecanismos de apoyo a las actividades reproductivas.
5. Limitaciones de información y de investigación sobre el sector turismo en su conjunto, que den cuenta de su contribución a la economía nacional, así como de las oportunidades y dificultades que enfrentan hombres y mujeres en el mercado laboral del turismo.	Fortalecer los sistemas de información sobre turismo desde una perspectiva de género.

Para este proyecto un propósito fundamental fue el de fortalecer la cooperación intersectorial e interinstitucional con sectores gubernamentales, no gubernamentales y empresariales. Con esta orientación, el Consejo Nacional de las Mujeres invitó a diversas instituciones a conformar una "Mesa de Trabajo de Turismo y Equidad". Conformada por los Ministerios de Turismo, Trabajo y Recursos Humanos, Ambiente, Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU), Corporación Financiera Nacional (CFN) Municipio de Cotacachi y representantes de la Cámara de Turismo de Pichincha y la FENOCIN, tiene como objetivos a) recopilar y socializar información y experiencias sobre políticas, programas y proyectos laborales y económicos de turismo; b) elaborar, debatir y obtener consensos sobre propuestas de políticas intersectoriales tendientes a la equidad de género laboral y económica en el turismo. Sobre la base de los hallazgos del diagnóstico y los aportes de esta Mesa de Trabajo, se ha concertado una *Agenda para la institucionalización del enfoque de género en la política laboral y económica del sector turismo*. Los lineamientos de esta agenda son los siguientes: a) Institucionalización del enfoque de género en los ministerios, instituciones y organizaciones que formulan y ejecutan políticas vinculadas al turismo; b) apoyo a la microempresa en actividades económicas gestionadas por mujeres en el sector; c) impulso al turismo alternativo, especialmente para las poblaciones campesinas indígenas y afroecuatorianas.

## **B. Síntesis de los comentarios**

### **1. El turismo como oportunidad de desarrollo con perspectiva de género**

**Alicia Bárcena<sup>28</sup>**

Este comentario está referido a algunas relaciones entre el panorama macroeconómico de Ecuador y la realidad del sector turismo. En segundo lugar, propone algunas líneas de acción que contribuirían a favorecer las iniciativas emprendidas para la institucionalización de la perspectiva de género en el sector, y también a fortalecer el desarrollo del turismo en su conjunto.

El estudio realizado, entre otros aportes, nos provee de información sistematizada que habitualmente está dispersa o es muy difícil de encontrar. Respecto del análisis propiamente tal, en el estudio resulta muy ilustrativa la división de la década en dos etapas: la de crecimiento y la de recesión. Mientras en el primer período, entre 1990 y 1997 el crecimiento promedio alcanza un 3.2%; entre 1997 y el año 2000 apenas se eleva sobre el 1.8%. Este deterioro en el crecimiento económico tiene efectos evidentes y graves entre las mujeres. A finales del año 1999, el desempleo en el grupo femenino es el doble que el de los hombres, lo que sumado a otros factores de la calidad del empleo descritos en el diagnóstico, demuestran la mayor vulnerabilidad que reviste la participación laboral de las mujeres.

La forma en que Ecuador está enfrentando esta situación, y en particular la del sector turismo a partir del año 2000, es muy novedosa y aportadora. El Plan de Competitividad Turística como un eje reactivador de la economía ecuatoriana es una propuesta interesante que se ve enriquecida con la perspectiva de género, considerando que el Gobierno establece compromisos explícitos con este enfoque y con el desarrollo sostenible. Se entiende que esta estrategia ha tomado en consideración algunos elementos claves de la economía del Ecuador y del contexto político, entre ellos que el turismo es uno de los pocos sectores que presenta niveles de crecimiento, a pesar de la crisis; que el desempleo más agudo está en las zonas rurales, zonas cuyo potencial turístico es evidente; y que existe voluntad política y consensos técnicos que favorecen el trabajo intersectorial.

Se trata, entonces, de un sector que tiene un gran potencial innovador, ofrece también oportunidades para vincular sus beneficios con las aspiraciones de equidad de género. Hay que recordar que en términos laborales, las mujeres en Ecuador participan más en los sectores rurales y en el turismo más que en otros sectores de la economía. Se trata, además, de una población significativamente escolarizada: un 33% de las mujeres en la fuerza laboral cuenta con enseñanza primaria, sobre el 44% tiene nivel secundario y más de un 17% ha cursado estudios superiores. Este rasgo puede ser potenciado mediante programas de capacitación específica para mejorar sus condiciones de acceso laboral en el turismo. Si a los planes de formación se le suman programas de acceso a créditos para emprendimientos turísticos autónomos de las mujeres y la experiencia de organización existente entre las trabajadoras, ellas estarán en las mejores condiciones para protagonizar nuevos modelos de desarrollo turístico que fortalecen a las comunidades locales y su asentamiento en territorios que les son conocidos, que garantizan una adecuada protección del medio ambiente y el mejoramiento de la calidad de vida de sus habitantes, y que permiten a las propias mujeres un desarrollo pleno de sus potencialidades en el contexto de una nueva ruralidad.

---

<sup>28</sup> Directora División de Medio Ambiente y Recursos Naturales, CEPAL

## 2. Desarrollo turístico: ¿una oportunidad para las mujeres?<sup>29</sup>

Silvia Lara<sup>30</sup>

En un escenario de procesos complejos y no lineales de legitimación e institucionalización de nuevas concepciones sobre las relaciones entre mujeres y hombres, que se han desarrollado de diversas maneras en nuestros países desde hace 25 años, es posible mencionar algunos aprendizajes: a) la igualdad y equidad de género es una responsabilidad de toda la sociedad y, en particular, de la administración pública en su conjunto y está fuertemente determinada por la existencia de una cultura de equidad en la sociedad. Desarrollar el enfoque de género en el curso principal de las políticas nacionales y sectoriales se ha constituido en uno de los desafíos de los mecanismos nacionales (oficinas, ministerios o servicios de las mujeres), así como desarrollar procesos colaborativos y de concertación con los distintos actores de la sociedad civil, incluyendo a los sectores productivos privados; b) una intervención efectiva requiere la formulación de políticas públicas y planes de acción para la igualdad y equidad de género con visión estratégica y de mediano y largo plazo que superen las acciones asistenciales, marginales y de corto plazo que durante mucho tiempo caracterizaron el trabajo de los mecanismos nacionales; c) la experiencia indica la necesidad de “afinar” los diagnósticos, las políticas y los planes de acción con el fin de pasar de planteamientos generales a la identificación de acciones concretas y de aspectos medulares para el avance en la equidad de género. La formulación e implementación de planes sectoriales constituye una expresión de este proceso.

El Gobierno del Ecuador ha definido la promoción del turismo como un eje central de sus políticas económicas y de desarrollo. En el marco de esta política se ha propuesto la generación de 5.000 nuevos empleos. El gran reto es convertir esta política en una gran oportunidad para el acceso de las mujeres al empleo y la generación de ingresos. Para ello es preciso contar con un diagnóstico estratégico que permita identificar las barreras y los obstáculos históricos que han enfrentado las mujeres, y visualizar las acciones estratégicas que se requieren para removerlos.

Martha Ordoñez, responsable de este diagnóstico, describe un panorama en el que la situación de las mujeres en el mercado de trabajo ecuatoriano y, en particular en el turismo, no es muy distinta a la situación de las mujeres en los mercados laborales de América Latina: a) creciente incorporación al mercado de trabajo; b) tasas de desempleo más elevadas para las mujeres; c) segmentación del mercado de trabajo; d) brechas salariales y de ingresos; e) acceso limitado a los recursos productivos; f) múltiples jornadas de trabajo por la responsabilidad de las labores domésticas y las responsabilidades familiares.

Cambiar el curso de las fuerzas y tendencias históricas, culturales y económicas que explican estos sesgos de la inserción laboral y productiva de las mujeres, para que el desarrollo turístico constituya una verdadera oportunidad para ellas en condiciones de equidad, requiere de la formulación e implementación de políticas explícitas y decididas. Una meta central de cualquier política e intervención en este campo deberá apostar, no sólo a garantizar más empleos, sino también y de manera fundamental, mejores empleos para las mujeres. La calidad del empleo es un índice multidimensional en el que influye una amplia gama de componentes, que deben ser parte de los diagnósticos y las propuestas de política. Entre otros: ingresos del trabajo, beneficios no salariales, regularidad y confiabilidad del trabajo y los ingresos, acceso a la seguridad social, representación y organización de intereses, jornada e intensidad del trabajo, grados de riesgos de accidentes o enfermedades ocupacionales, ambiente físico y social del trabajo.

Lograr una política y un plan de acción que, a través de acciones afirmativas, garanticen más y mejores empleos a las mujeres no es una tarea fácil. El caso de Costa Rica es un claro ejemplo de las dificultades que existen. En nuestro país no hay una política de empleo o, en todo caso, la política

<sup>29</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>30</sup> Socióloga, Directora Técnica del Instituto Nacional de las Mujeres, Costa Rica

consiste en promover la inversión extranjera como mecanismo de generación de empleo y dejar libradas a las fuerzas del mercado las formas de ocupación de la mano de obra. No se reconoce el efecto diferenciado de esta dinámica en las oportunidades y posibilidades reales de inserción laboral y productiva de los diferentes sectores de la población. Las políticas se consideran neutrales y las fuerzas del mercado, imparciales.

¿Cómo “transversalizar el enfoque de género” si no existe una política de empleo como tal, en la cual introducir la perspectiva?. A partir de una amplia consulta a mujeres en comunidades en distintas regiones del país, identificamos las principales necesidades y retos para considerarlos en el diseño de una política de trabajo y generación de ingresos para las mujeres. El resultado es una política cuyos principales planteamientos son la necesidad de desarrollar un sistema de información, orientación e intermediación de empleo, así como ofrecer oportunidades reales de acceso al crédito asistido para mujeres de escasos recursos. El año pasado un decreto ejecutivo aprobó la creación de un sistema de intermediación de empleo, focalizado en grupos más necesitados, sin embargo, después de casi nueve meses no ha sido implementado. Las razones parecieran estar claras: constituye una forma de intervención que no coincide con los enfoques que le asignan al mercado un papel preponderante en la asignación de los puestos de trabajo y las oportunidades de producción por cuenta propia. Por otra parte, ha sido prácticamente imposible crear o proveer un fondo financiero para la asistencia técnica a trabajadoras independientes que no cuentan con garantías, ni flujos de caja, ni proyecciones de ingresos.

Diseñar una política económico-laboral y estrategias de intervención que favorezcan a las mujeres exige generar indicadores que permitan captar otras dimensiones, como el efecto de los prejuicios y normas sociales propios del orden de género y que constituyen factores activos y determinantes de las formas de inserción laboral y productiva de las mujeres. Estas normas sociales determinan los trabajos que corresponden a cada uno de los sexos y por lo tanto sus opciones ocupacionales restringen las posibilidades de movimiento y los campos de acción de las mujeres, determinan sus proyectos de vida y aspiraciones, su ámbito de relaciones, el uso y distribución de su tiempo, su visión del espacio público y el trabajo fuera del hogar, también condicionan su poder de expresión de intereses y necesidades y sus posibilidades de asociación y acción colectiva.

Ciertos grupos de mujeres enfrentan, además, dilemas específicos en su inserción laboral y productiva: las mujeres jóvenes, las adultas mayores, las mujeres con discapacidades, las mujeres migrantes, las indígenas, así como las mujeres de ciertas regiones geográficas. Considerar la diversidad de las mujeres y sus demandas, constituye un elemento esencial para la formulación de políticas. Conocer la oferta de las instituciones y las políticas y su impacto diferenciado en hombres y mujeres, es también un elemento fundamental del diagnóstico.

En Costa Rica el turismo -que genera la mayor cantidad de divisas- ha tenido dos tipos de desarrollo claramente diferenciados: el turismo de playa a partir del establecimiento de megaproyectos impulsados por las grandes cadenas hoteleras internacionales y, por otro lado, el ecoturismo y de convivencia cultural basado en alojamientos pequeños y rústicos en armonía con la conservación del ambiente. Ambos han tenido un impacto distinto en el mercado de trabajo y ofrecen oportunidades diferentes a los diferentes sectores de la población.

Los primeros demandan mujeres jóvenes, de muy buena presentación, con conocimientos del inglés y habilidades para las relaciones públicas. Este recurso humano no siempre está disponible en las zonas alejadas donde se ubican los grandes hoteles. Una de las quejas de las mujeres de esas regiones, es que se contrata a personal de la capital, no obstante el desempleo en la zona. Para los trabajos de limpieza, cocina, arreglo de habitaciones y aseo en general, se contrata a mujeres de la zona, siendo puestos de baja calificación y remuneración. Para mejorar sus opciones ocupacionales, muchas han solicitado entrenamiento en relaciones públicas y presentación personal, incluyendo necesidades que parecen tan alejadas de una política en el campo económico-laboral como es la atención dental para mejorar su apariencia y seguridad personal.

Los megaproyectos son una excelente posibilidad para promover la generación de pequeñas empresas para la confección de ropa de cama, muebles, repostería y artículos de decoración. Sin embargo, las exigencias de calidad han dificultado estas formas de integración vertical y no existe una política estatal para aprovechar estas oportunidades. Por el contrario, el turismo ecológico y de convivencia cultural demanda mano de obra local y constituye en la práctica un mercado para las pequeñas empresas de bienes y servicios de la zona. Sin embargo, constituye apenas una pequeña proporción de las habitaciones disponibles en el país.

Por otra parte, el turismo produce otras formas de generación de ingresos y actividades económicas: explotación sexual comercial de menores y adolescentes y amplias redes de prostitución, para lo cual no hemos desarrollado mecanismos de medición ni políticas claras.

Afinar las estrategias de intervención con el fin de producir cambios más efectivos y sustantivos en la vida de las mujeres requiere, además de considerar los aspectos relativos a la oferta de empleo y ampliar las opciones ocupacionales, visualizar dimensiones generalmente ocultas o poco consideradas y sin embargo medulares para producir el cambio. A manera de ejemplo, cabe citar el desarrollo de competencias claves para la empleabilidad y especialmente de las llamadas competencias actitudinales que incluyen eliminar las autolimitaciones y aprender a construir proactivamente el futuro.

### 3. El turismo en Chile<sup>31</sup>

**Mónica Fuenzalida<sup>32</sup>**

Esta presentación describe algunas características del empleo femenino en el sector turismo en Chile, en el contexto de un sector que experimenta fuertes transformaciones, muy vinculadas a la globalización de la economía del turismo; e incluye algunas recomendaciones para reactivar el turismo en el país.

En las actividades económicas del sector turismo en Chile, se da una elevada participación del empleo femenino: mientras el promedio nacional de participación laboral femenina arroja un 32,8%, en turismo sube a un 40,2% en temporada alta y a un 38,8% en temporada baja. La mayor participación se refleja en los sectores de hotelería, agencias de viajes, transporte y comercio turístico y artesanal. Es en el área de las agencias de viajes donde es más elevada la participación de las mujeres como asalariadas y también como propietarias y/o gerentes (habiendo llegado a un 84% en la década de los noventa). En este rubro los hombres son preferidos sólo como mensajeros, tarea de menor remuneración. En general, los ingresos mensuales de las mujeres en el turismo nunca han superado el nivel de las rentas percibidas por los hombres para cargos de igual responsabilidad, y tanto en hotelería como en las líneas aéreas, los ejecutivos máximos son mayoritariamente hombres.

Hasta fines de la década de los noventa, las agencias de viajes aumentaban continuamente su capacidad de empleo y su penetración en el mercado. Desde el año 2000 las agencias de viajes medianas y pequeñas sufrieron una rebaja de las comisiones de las líneas aéreas en un 33% (de un 9% a un 6%), lo que ha significado fusiones y cierres de giro. Estas agencias también han sido muy perjudicadas por las políticas de promoción de pasajes económicos realizadas por los bancos, para la colocación de tarjetas de créditos; y por nuevos competidores que incorporaron a sus servicios habituales, el de la venta de pasajes y paquetes turísticos. La fusión de compañías aéreas para la rebaja de costos, ha sido otro factor de impacto en la crisis del sector, afectado además, por diversas contingencias críticas derivadas, entre otras cosas, del alza del petróleo.

¿Qué medidas podrían contribuir a reactivar el sector? En primer lugar, la reactivación no depende de iniciativas legislativas o administrativas lideradas por el Estado. Las medidas que se necesitan son más simples, rápidas y eficaces: primero, políticas crediticias que favorezcan a empresas pequeñas y medianas que están haciendo grandes esfuerzos para responder a sus compromisos; ello contribuiría a disponer de más plazas de trabajo para cientos de mujeres que egresan cotidianamente de los institutos de turismo y no encuentran espacios para desarrollar sus competencias. Por otra parte, el

<sup>31</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>32</sup> Empresaria, Representante de la Asociación Chilena de Empresas Turísticas, Chile

Estado podría incentivar la participación de capitales privados en regiones de alto potencial y turísticamente no explotadas, con graves problemas de desocupación, licitando la construcción de hoteles y otros servicios, donde las mujeres podrán encontrar empleo y desarrollarse.

### **C. Síntesis del debate**

En este debate, varios de los participantes retoman el planteamiento de la investigadora, Martha Ordoñez para poner de relieve la complejidad del sector y los desafíos metodológicos que esto implica. Una segunda línea de planteamientos se refiere a problemas sociales vinculados a la economía y la cultura del turismo, como es la prostitución y el tráfico de mujeres, que afecta gravemente a algunos países de la región.

Una participante indica que se hace indispensable, delimitar este sector para hacer visible el comportamiento de los sub-sectores que lo componen. Por ejemplo, el transporte es un rubro muy poderoso en la participación de las economías de la región y dentro del sector turismo. El comercio artesanal, otro rubro inherente al turismo, suele tener impactos importantes en las regiones donde se desarrolla, y está muy asociado al turismo alternativo y al ecoturismo. Las agencias de viajes, constituyen otro ámbito de gran interés, especialmente tratándose de una fuente importante de empleo femenino. Además de esta delimitación de campos, los diagnósticos del sector se verían enriquecidos si se incorporan aspectos del intercambio internacional.

En el mismo orden de preocupaciones, relativas a los intercambios internacionales, se alerta sobre el riesgo que implican algunos acuerdos de libre comercio para el desarrollo de determinados rubros del turismo. En efecto, el estudio de Ordoñez demuestra que en Ecuador hay un importante número de propietarias de albergues, de lo cual surge un conjunto de recomendaciones para el mejoramiento de esta importante forma de inserción laboral de las mujeres. Sin embargo, tratados como el ALCA establecen normas muy rigurosas respecto al trato igualitario para empresas nacionales y extranjeras, estipulando severas sanciones para su incumplimiento. Tales normas pueden ser graves obstáculos para la implementación de políticas de fortalecimiento de las pequeñas y medianas empresas nacionales, y todavía más para las iniciativas de acción positiva que recojan necesidades específicas de las mujeres.

Fue reiterada la preocupación sobre algunas situaciones vinculadas al sector y que afectan gravemente la vida de mujeres y niñas, como es la prostitución y el tráfico de mujeres. Otro de los riesgos señalados, es que la constitución de ciertos polos de atracción del turismo influye en los patrones migratorios de las mujeres, muchas de las cuales se trasladan dejando a sus hijos e hijas al cuidado de las abuelas. En este sentido, junto con identificar las oportunidades que ofrece el turismo para el desarrollo de la región, hay que identificar y evitar los riesgos asociados. Del mismo modo, dadas las características particulares de los intercambios que se producen en torno al turismo, y considerando que la globalización tiene dimensiones culturales, la dinamización del sector debe considerar tales dimensiones y los necesarios resguardos del patrimonio cultural de las poblaciones involucradas.

Lieve Daeren, moderadora del panel, agradece los aportes de los participantes e informa que ha sido una decisión metodológica aproximarse al tema seleccionando algunos rubros del ámbito laboral, cuyos diagnósticos deberán ser complementados con investigaciones sobre sub-sectores específicos.

Respecto de la preocupación sobre el comercio sexual, en el caso particular de Ecuador el Plan de Turismo favorece el desarrollo de actividades muy diferentes de las que habitualmente inciden en la prostitución, como podría ser el turismo de playa. Otra característica del Plan se relaciona con fortalecer la radicación de la población y evitar la migración. Hay que recordar que las campesinas organizadas son activas participantes en la realización de esta planificación, y un aspecto de su rol es, precisamente, controlar los riesgos señalados: el comercio sexual y la intromisión cultural. Como parte del diseño estratégico del Plan de Turismo, una delegación de funcionarios ecuatorianos está observando otras experiencias del continente para detectar algunas falencias y conocer iniciativas exitosas que contribuyan a optimizar la propuesta.

## VII. Panel 4. El empleo en el sector de la maquila

---

### A. La situación económico laboral de la maquila en El Salvador: un análisis de género<sup>33</sup>

**Ligia Alvarenga<sup>34</sup>**

Esta investigación está referida a la maquila de textil y confección, sector que fue seleccionado por el proyecto CEPAL-GTZ por su mayor importancia en la estructura de la industria del ensamblaje para la exportación y la creación de puestos de empleo femenino. El énfasis de nuestro estudio fue vincular indicadores macro económicos con indicadores socio-laborales, mostrando el aporte de la maquila en la generación de empleos, y poniendo en discusión la contribución del sector a una mayor equidad social y de género.

La década de los noventa se puede dividir en dos períodos. El de crecimiento entre 1990 y 1994, en la primera fase de la reforma económica, que coincidió con la firma de acuerdos de paz (1992) y el ingreso de importantes recursos financieros que se caracteriza por disminución en los índices de pobreza, al menos en el área urbana.

---

<sup>33</sup> Esta exposición corresponde a una síntesis del estudio con el mismo nombre, publicado en el número 34 de la Serie Mujer y Desarrollo de la CEPAL. La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>34</sup> Economista y Consultora Proyecto CEPAL/GTZ "Institucionalización del enfoque de género de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales"

El segundo período de desaceleración económica entre 1995-1999, con una disminución de la competitividad, sobre todo en los sectores de los bienes transables como el de la agricultura y la maquila que se caracteriza por un importante ingreso de divisas, déficit en la balanza comercial, pérdidas sufridas por fenómenos naturales y aumento en el déficit fiscal. En este período se incrementa la proporción de personas que viven en condiciones de extrema pobreza tanto en el área urbana como rural.

La situación pone en evidencia importantes brechas sociales y gran concentración de riqueza. De acuerdo al Coeficiente de Gini para 1995, el quintil más pobre de la población recibe 3.7% del ingreso nacional, y el quintil más rico 54.4%. Por otra parte, la baja tasa de desempleo no se traduce en bienestar económico-social: en 1997 el 32.1% de los hombres y el 25.5% de las mujeres ocupados se encontraban en una situación de pobreza.

El aporte de la maquila a la economía salvadoreña se puede resumir como sigue: las exportaciones brutas llegan a representar el 45% del total de las exportaciones del país; la maquila absorbió el 25.5% de la Población Económicamente Activa (PEA) urbana en 1994, y el 22.6% en 1998 (12.7% y 12.3%, de la PEA rural). En el período de crecimiento económico, los empleos en la maquila crecieron en un 21.4%, en comparación con el 40% de los empleos de la industria manufactura. Y en el período de desaceleración todavía crecieron en un 25%, mientras la industria manufacturera lo hacía en un 9.2 %

En lo que respecta a la participación laboral femenina, el estudio confirma tendencias ya conocidas a nivel regional: crece más aceleradamente que la masculina y las mujeres tienen tasas de participación mucho más altas en zonas urbanas. En relación a la segmentación sectorial por sexo, las mujeres son el 95% del servicio doméstico, el 65% de servicios comunales, sociales y de salud, el 61% de las plazas en comercio, hoteles y restaurantes, el 59% de la enseñanza, y el 48% de la industria manufacturera. La brecha salarial es en torno al 30%: las mujeres ganan, en promedio, entre 65 y 70% del salario masculino por igual trabajo.

Es necesario advertir las grandes dificultades que ha enfrentado este estudio para recoger información, puesto que El Salvador no tiene un ente que monitoree los indicadores laborales de la maquila y la información que existe no está desagregada. Por esto los datos que se presentan son limitados.

En 1997 el 88% de los ocupados en el rubro son mujeres, en su mayoría jóvenes (la media es de 26 años). Su nivel de educación es superior que el promedio nacional: la media es de 8.2 grados mientras que a nivel nacional es de 4.9 y 6.6 para el área urbana. Muchas de estas trabajadoras son jefas de familia (68%), porcentaje comparativamente mayor que el de las jefas de hogar ocupadas a nivel urbano en 1997 (30%). Entre ellas el 78% tiene dos o más dependientes, con un promedio de tres, lo que hace suponer que asumen una gran carga de trabajo reproductivo. La división genérica del trabajo dentro de la maquila se corresponde directamente con las brechas salariales. Las posiciones de mayor rango jerárquico y mejor remuneradas están ocupadas predominantemente por hombres. En todos los aspectos relacionados con la calidad del empleo se constatan condiciones de precariedad y discriminación, que afectan principalmente a las mujeres. De aquí la urgencia de un proceso de concertación de los empresarios, trabajadores y gobierno, para que los beneficios de la generación de empleos que ofrece el sector incluyan condiciones de trabajo satisfactorias y una cobertura social mínima.

Existe un desconocimiento de los derechos y obligaciones que las leyes laborales estipulan, tanto por parte de los trabajadores/ras como por parte de los empleadores/ras. Esto produce una condición precaria del empleo, genera prácticas que no son adecuadas para mejorar los niveles de productividad, establece metas de trabajo excesivas, remuneraciones que no corresponden a las jornadas de trabajo, y condiciones físicas inadecuadas.

Pese a las acciones y esfuerzos de los sectores gubernamentales y no gubernamentales y del sector privado para facilitar la igualdad de oportunidades en el acceso al mercado de trabajo y mejorar las condiciones de precariedad del empleo generado en la maquila, los resultados han sido modestos. Las

acciones carecen de una articulación sólida y no avanzan hacia una política específica para la maquila, que tenga un enfoque de equidad de género.

Sin embargo, diversos actores de la sociedad civil, especialmente de las organizaciones de mujeres, han tomado iniciativas con miras a institucionalizar el enfoque de género en sus programas y actividades que merecen ser fortalecidas y extendidas. La institucionalidad del enfoque de género ha sido asumida como un compromiso en acciones y programas por parte del Ministerio de Trabajo y del Instituto Salvadoreño de Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), pero en el contexto de ausencia de políticas específicas ya mencionado y una débil vinculación con el resto de los actores.

En otro aspecto crítico, durante la investigación se ha evidenciado que la falta de un programa que centralice, legalice y registre el desempeño de las actividades productivas, dificulta la sistematización de datos estadísticos homogéneos que permitan caracterizar cuantitativamente su desarrollo, así como realizar comparaciones y establecer especificidades desagregadas por sexo. Existe únicamente la administración de la ley de zonas francas y recintos fiscales por parte del Ministerio de Economía, pero su vinculación con el Ministerio de Trabajo para medir el desempeño de los indicadores laborales a la fecha es inexistente.

## **Recomendaciones y propuestas de políticas**

### **1. Construcción de bases para incorporar el enfoque de igualdad de oportunidades en la institucionalidad de la maquila**

Como se han abierto nuevas oportunidades al encadenamiento de este sector con el resto de la economía, es preciso vincular las inversiones tanto públicas como privadas a un plan de desarrollo local y a modelos de corredores económicos, y mejorar los atractivos de inversión en el país. Por otro lado es necesario demandar la disponibilidad, accesibilidad y la calidad de estadísticas, datos e indicadores económicos y laborales con perspectiva de género, y unificar y sistematizar la información dispersa disponible por el Instituto Salvadoreño de Servicio Social y la Asociación Salvadoreña de Industriales. Asimismo, se debe promover los análisis económicos y laborales desde una perspectiva de género y desarrollar nuevos indicadores de progreso económico y desarrollo laboral tomando en cuenta esta perspectiva. Respecto a las intervenciones más prioritarias están: la capacitación y formación de los empresarios y de los/las trabajadores/as; una legislación armónica y en concordancia con la normativa internacional y la ratificación de convenios pendientes; asegurar mayor cobertura de la seguridad social; seguir con la diseminación de los derechos universales y laborales, como un programa especial del gobierno; promover foros de debate para la discusión de los anteproyectos de algunas leyes en las actuales instancias tripartitas. En este primer eje es fundamental fortalecer las estructuras de género creadas en las instituciones, especialmente en los Ministerios del Trabajo y Economía.

### **2. Promover políticas y programas sectoriales para la generación de empleo de calidad y equidad en la maquila**

Los esfuerzos aislados de los distintos sectores requieren de una política que unifique una visión y logre consensos entre los diferentes intereses para mejorar los niveles de productividad. La búsqueda de consenso también se debe dar en el plano de la institucionalidad del enfoque de género en la política laboral, promovida por el ISDEMU y el Ministerio de Trabajo, junto con implementar la Política Nacional de la Mujer y llevar a la práctica los compromisos y acciones planteados en la Política de Alianzas.

Se recomienda que el ISDEMU refuerce su liderazgo; que convoque a los distintos actores de la sociedad civil y el gobierno para facilitar la coordinación de los programas e incrementar su cobertura e impacto equitativo en las mujeres; que vele por la transversalidad del enfoque de género en políticas y acciones surgidas de una agenda priorizada; que contribuya a mejorar la compatibilidad y cooperación intersectorial, y abogar y diseñar programas de cuidado infantil con otras instancias.

El Ministerio del Trabajo podría utilizar y/o mejorar los mecanismos intersectoriales para entender las necesidades de los trabajadores y sistematizar herramientas para recolectar e incorporar el enfoque de género; sumar esfuerzos para definir una política nacional de empleo; incorporar en las estadísticas laborales la desagregación del régimen de la maquila; promover la ratificación de los convenios internacionales pendientes ante la OIT y mejorar el cumplimiento y aplicación de las leyes laborales en el sector, incrementando el personal de inspección y capacitando sistemáticamente. El Ministerio de Economía debería establecer una estrecha vinculación con el Ministerio del Trabajo para la aplicación de la ley de zonas francas y recintos fiscales; visibilizar la maquila en las ramas de la actividad económica y sistematizar, publicar y divulgar las estadísticas de registros de este tipo de empresas.

La Procuraduría General de la República podría continuar con los programas de diseminación de los derechos laborales de manera integrada con otras instituciones de gobierno; registrar las denuncias de los/as trabajadores/as de la maquila y asistencias legales desagregadas por sexo y publicar estas estadísticas. Por su parte, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos puede abogar por el seguimiento de las recomendaciones respecto a la promoción y defensa de los derechos y obligaciones de los trabajadores y empleadores, registrar las denuncias y publicar estadísticas. El Instituto Salvadoreño de Formación Profesional (INSAFORP) debe identificar mecanismos para agilizar el Observatorio del Mercado Laboral y coordinar con el sector privado la implementación de la capacitación laboral a empresarios/as y trabajadores/as.

Al sector gremial y administraciones de las zonas francas se recomienda abogar por un mejor servicio de la seguridad social, tanto en cobertura como en calidad; contribuir a la identificación de mecanismos idóneos para entender las necesidades de las trabajadoras en coordinación con ISDEMU; promover programas sociales entre las empresas para servicios de apoyo al trabajo reproductivo y unificar los códigos de conducta.

En lo que respecta a ONGs y organizaciones sindicales de trabajadores/as del sector, deberán analizar alternativas de generación de puestos de trabajo que reconcilien el trabajo productivo con el reproductivo; identificar y abogar por mecanismos que fortalezcan la organización laboral de las mujeres; aplicar medidas que incrementen la participación de las mujeres en la toma de decisiones y facilitar iniciativas que mejoren su capacidad de negociación.

### **3. Promover políticas y programas intersectoriales para la generación de empleo de calidad y equidad en la maquila**

Se propone iniciar un diálogo permanente de políticas laborales con un enfoque de equidad de género; unificar esfuerzos entre ISDEMU y las organizaciones sindicales para realizar actividades en beneficios del sector; implementar una política de convenios empleador-empleado que conlleve al respeto de los derechos laborales y al mantenimiento de la productividad y la fuente de trabajo; utilizar espacios promovidos por proyectos como el "Mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de las trabajadoras de la maquila" y focalizar y vincular medidas de políticas laborales y económicas con enfoque de género por la maquila textil y de la confección a nivel local.

## **B. Síntesis de los comentarios**

### **1. Vivianne Ventura Dias<sup>35</sup>**

El documento preparado por Ligia Alvarenga, con las limitaciones mencionadas para obtener información oficial desglosada sobre las características laborales, es muy informativo y permite evaluar la importancia económica de las actividades de maquila para El Salvador, las oportunidades de empleo que el sector ofrece a las

<sup>35</sup> Directora División de Comercio Internacional de la CEPAL La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

mujeres, la vulnerabilidad que conllevan estos empleos -por la elevada movilidad de las inversiones en esas actividades- así como, en menor medida, los problemas específicos de las trabajadoras.

Aunque la investigadora trabajó con datos secundarios de encuestas realizadas con otros objetivos, el documento describe algunas características de los trabajadores de la maquila en El Salvador que, dado que componen casi el 90% de los trabajadores del sector, pueden ser atribuibles a las mujeres.

Los datos indican que en 1998 las mujeres representaban sólo un 39% (cerca de 800 mil) del total de la Población Económicamente Activa (PEA), pero el 46% (aproximadamente 570 mil) de la PEA urbana. A su vez, el Anuario Estadístico de la CEPAL señala que cerca de 31,5% de las mujeres de más de 10 años participaban de actividades económicas remuneradas en 1995. El documento muestra que entre 1994 y 1998 el porcentaje de absorción de la PEA urbana por la industria manufacturera bajó de 25.5% a cerca de 23%. Sin embargo, la participación de las mujeres en esas industrias crece 11%, y en el mismo periodo la industria manufacturera generó 28 mil nuevos puestos de trabajo, de los cuales 12 mil fueron para hombres y 16 mil para mujeres. Los datos presentados indican que desde 1994 los empleos en la industria manufacturera se dividen casi equitativamente entre hombres y mujeres, pero la proporción de mujeres en manufacturas en relación a la PEA femenina urbana es superior a la de los hombres. En 1998, 155 mil hombres y 156 mil mujeres estaban empleados en la industria manufacturera, siendo que 80 mil mujeres se encontraban empleadas en las maquilas, suponiendo que los datos sean consistentes.

Estas cifras demuestran que el desarrollo reciente de El Salvador ha abierto oportunidades para las mujeres en los sectores modernos de la economía, con posibles consecuencias para la organización de la familia, las que podrían ser objeto de estudios futuros con un enfoque de género.

Por las razones reiteradas por la autora, los datos deben ser mirados con cautela, y algunos resultados deberían ser indicativos de tendencias pero no generalizados; es decir, deben permitir la construcción de hipótesis de trabajo que serían confirmadas o no por encuestas futuras más controladas. Me refiero, en especial, a la información de escolaridad, de la situación de las mujeres como jefas de familia y de los sueldos. Llama la atención que la media de la escolaridad encontrada sea de 8.2 grados (moda 9 grados) cuando la escolaridad promedio en El Salvador, para los dos sexos es de 4.9 grados y la urbana de 6.6 grados. Además, se encontró que 32.3% había terminado la educación básica, siendo que la media nacional es 12%. Aunque los datos se refieran a la población de hombres y mujeres, cabe reiterar que 88% de los trabajadores en la maquila son mujeres. Sin embargo, El Salvador tiene indicadores de años de instrucción superiores a varios de los grandes países de la región. Según el Panorama Social de la CEPAL, 1999-2000, en 1998, 44.5% de la población femenina de 15 a 24 años tenía más de 10 años de instrucción y 10.9% tenía más de 13 años (curiosamente, las cifras son 42.6% y 9.6% para la población masculina, es decir, inferiores a las de la población femenina).

Otros datos que permiten la formulación de hipótesis de trabajo se refieren a la relación entre condiciones de trabajo y propiedad de la empresa, y la relación entre el sueldo promedio en la industria manufacturera y el sueldo promedio en la maquila. El estudio señala que las empresas de propiedad de los salvadoreños (86% de las maquilas) tienden a pagar salarios más bajos que las empresas de capital extranjero. Por otro lado el salario mínimo promedio en la maquila corresponde a 66% del salario mínimo en la industria manufacturera.

Sería interesante investigar con enfoque de género el empleo en la maquila del lado de la demanda. Es importante analizar de qué manera las empresas introducen sesgos en su demanda por el trabajo femenino, cómo se relacionan los factores de demanda y las las empresas (propiedad del capital y tamaño económico).

Finalmente, además de registrar la profusión de organismos públicos y no gubernamentales orientados hacia las mujeres y sus respectivos planes, es importante analizar la efectiva capacidad para impartir justicia y de ejercer el control regulatorio que ellas tienen. El no cumplimiento de la jornada de 44 horas semanales y la existencia de varios salarios mínimos, en sí indican una baja capacidad de ejecutar la ley vigente que afecta a los trabajadores de los dos sexos, y se puede inferir que

voluntariamente o no, existe también una baja capacidad para accionar los dispositivos legales que permitirían proteger los derechos de las trabajadoras.

## 2. Un aporte desde la experiencia mexicana<sup>36</sup>

**Alfredo Hualde Alfaro**<sup>37</sup>

Este comentario pone de relieve los principales aportes del estudio realizado en El Salvador, teniendo siempre presente la experiencia mexicana. El estudio presenta un panorama detallado de la importancia de la maquiladora "textil" en la economía salvadoreña, sector que ocupa un papel clave como una fuente de absorción de empleo y como sector exportador. La maquiladora salvadoreña es clasificada como industria textil, aunque se trata de confección de ropa. Esta especialización en un solo tipo de maquiladora es indicativo de características similares a otras maquilas, como por ejemplo la de Honduras.

El estudio permite concluir que las trabajadoras del sector sufren distintos tipos de violaciones en sus derechos laborales, un trato salarial discriminatorio con respecto a los hombres y dificultades importantes para ocupar puestos de mayor jerarquía. Esto es similar a la situación reseñada tanto en otros países centroamericanos como en México, aunque en todos los casos faltan estudios detallados que permitan formular conclusiones rotundas, sobre todo a nivel estadístico.

Un tercer aporte se centra en el papel de las instituciones preocupadas de la situación de la mujer salvadoreña en la maquila. A pesar que existe una gran cantidad de instituciones gubernamentales, asociaciones civiles y sindicatos, se carece de una acción coordinada de las mismas y en general los resultados de sus políticas y de sus acciones son modestos.

Desde la perspectiva de la frontera mexicana llaman la atención varios aspectos: a) la abundancia y diversificación de instituciones; b) el papel de las instituciones gubernamentales oficializando una política de género; c) la fuerza aparente de las asociaciones de mujeres y asociaciones civiles en general en un país con un sindicalismo tradicionalmente fuerte.

Estos tres aspectos, importancia social y económica de la maquiladora, falta de garantías legales en el trabajo cotidiano y escasos resultados de las acciones de género, conforman un marco general que justifica políticas más definidas, coordinadas y diversificadas tal como se expone en la parte final del documento.

Las dudas que surgen del estudio, se explican en los vacíos informativos que la autora señala con relación a la maquiladora: falta de datos de empleo general y por tipo de plantas, ausencia de estadísticas con respecto a la participación de las mujeres.

Sin embargo, desde mi punto de vista, la duda más fuerte surge acerca del perfil o los perfiles de las mujeres que trabajan en la maquiladora salvadoreña. Para proponer políticas de género con mejores garantías de éxito sería necesario: a) completar el perfil de la mujer (y el hombre) empleados; b) incluir cuál es el significado del trabajo para la mujer empleada incorporando la subjetividad de las mujeres de la maquiladora. Me parece importante conocer las estrategias de las trabajadoras en relación al empleo y a su familia.

Desde este punto de vista me permito hacer tres sugerencias que pueden ayudar a completar el perfil de la mujer salvadoreña que trabaja en la maquiladora: a) realizar entrevistas a mujeres tratando de discernir su trayectoria laboral, sus expectativas y sus estrategias en relación al empleo; b) examinar el tema de la temporalidad/estabilidad con respecto al empleo; c) aportar datos de otras mujeres centroamericanas empleadas en la maquiladoras para disponer de un contexto social y geográfico más amplio.

La abundancia de instituciones y organismos civiles que asuman una política de género como un objetivo central es un elemento potencialmente positivo porque indica una opinión extendida de que la situación de la mujer en la maquila se da en condiciones que deben cambiar. Las dificultades reales para llevarlo a cabo están

<sup>36</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>37</sup> Economista, Investigador del Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.

expuestas en el documento: falta de coordinación, rivalidades, disparidad de objetivos entre sindicatos y asociaciones de mujeres, entre otras.

Los retos hacia el futuro pueden situarse en varios niveles. Un nivel político que cree puntos de acuerdo, por ejemplo una legislación acerca de trabajos a tiempo parcial en el que no se pierdan derechos laborales y sus formas de implementarlo. Un nivel de política industrial para tratar de cambiar el tipo de maquila existente. Un nivel informativo que incluya la creación de estadísticas de maquila con enfoque de género, y políticas de información sobre derechos laborales y de salud reproductiva. Un nivel geográfico que trate distintivamente las peculiaridades de cada región maquiladora y diferencie entre zonas francas y recintos fiscales.

El reto para dichas propuestas es, como ocurre con frecuencia, conciliar los objetivos de largo plazo -crear una nueva cultura laboral- con acciones específicas de corto plazo (p.e. implementación de guarderías). Otro reto es crear organismos plurales interinstitucionales con mecanismos de evaluación de las acciones que se propongan. Y es necesario asumir que parte de las dificultades para implementar políticas de género derivan del sustrato cultural o de las *imágenes de género* predominantes en la sociedad, por ello, las acciones y campañas tendrían que sobrepasar la maquiladora e incluso el mundo laboral adoptando una visión social amplia.

### 3. Contexto y potencialidades de desarrollo del sector de la maquila<sup>38</sup>

María Eugenia Gómez Luna<sup>39</sup>

Este comentario destaca los aportes realizados por el estudio, para conocer y caracterizar el entorno económico de la expansión de la maquila en El Salvador durante la década del noventa y establece comparaciones con la maquila en México. Propone observar este sector como un modo de producción de la globalización, que muestra importantes transformaciones culturales a la vez que implica desafíos políticos y técnicos para superar las condiciones de vulnerabilidad que impone a trabajadores y trabajadoras.

El estudio comentado es un logro relevante si consideramos la insuficiencia y vacíos de información señalados por la investigadora. Desde el punto de vista macroeconómico queda clara la importancia de la maquila en la generación de empleos y de valor agregado, así como la significativa entrada de divisas que esta genera. La descripción del régimen jurídico y el entorno de las sociedades civiles existentes para la vigilancia del cumplimiento de las disposiciones laborales y de los derechos humanos, al igual que el notable papel que han tenido los grupos de mujeres para mejorar la calidad de los empleos, da una visión del contexto institucional y de la necesidad de su fortalecimiento. Algunos datos generales, permiten conocer los puntos esenciales del sector y, por lo mismo, aquellos que requieren de atención. Las conclusiones y recomendaciones presentan elementos y propuestas que pueden contribuir a mejorar la calidad de los empleos de la maquila y, desde luego, a avanzar en la institucionalización de la dimensión de género en las políticas laborales.

Aunque el origen de la maquila en El Salvador en 1974 tiene un rasgo institucional importante, por antigüedad y concepción pertenece al marco de la globalización en donde la exportación y la competitividad son criterios esenciales que, al cumplirse, generan empleos a una gran velocidad, pero no con la calidad necesaria.

En México esta actividad nació en 1966 para atender el grave problema del desempleo de la frontera norte del país, derivado de la terminación del programa de braceros que se tenía con Estados Unidos. Para Estados Unidos esa política resultó totalmente acorde con la necesidad de mantener la competitividad de sus productos, pues su vecino del sur podía proporcionar mano de obra barata para abatir los costos de producción. Esta posición, aunque añeja, sigue vigente.

<sup>38</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>39</sup> Economista, Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática(INEGI), México.

Durante la segunda mitad de la década de los ochenta, la industria electrónica y la automotriz instaladas en Estados Unidos entraron en una reingeniería que dio lugar a procesos de producción cuyas etapas pueden realizarse fuera de ese país, en plantas maquiladoras. Esto provocó una reorganización mundial de la producción de las transnacionales estadounidenses y las de otros países. En el caso de la industria textil y del vestido, la competitividad internacional y la apertura comercial han tenido una repercusión en general negativa, pues los encadenamientos industriales existentes se rompieron, afectando a los grandes industriales y también a muchos medianos y pequeños talleres y a mujeres que se dedican a la confección de prendas en su casa.

La globalización apoyada en el mercado como criterio económico básico, en el comercio internacional de bienes y servicios como una de sus expresiones más visibles y en las decisiones de las transnacionales como orientadoras del proceso en lo económico, ha sido, en los últimos tiempos, el marco general de la maquila en todos los países del mundo. Esto no se debe perder de vista pues los intereses inmersos en ese proceso no siempre coinciden con las necesidades de los lugares en donde se ubican las plantas.

De ahí que la economía doméstica de un país y su sector maquilador presenten comportamientos distintos y en ocasiones hasta opuestos. Por ejemplo, en 1995 la economía mexicana sufrió la contracción más significativa desde los años treinta y registró la primera crisis de la globalización. El crecimiento del PIB total del país presentó una tasa negativa de -6.2% y la manufactura una de -4.9%, reflejando dos tendencias contrarias: por una parte, la industria de transformación identificada con el conjunto de productores nacionales no maquiladores resintió una contracción de -1.5%, por otra, la IME presentó un notable crecimiento de 11.0%. Además, en plena crisis las ciudades eminentemente maquiladoras registraron tasas muy bajas de desempleo.

Actualmente estamos ante un cambio de ritmo de expansión debido a que la desaceleración de la economía de Estados Unidos está cobrando su impacto negativo en la economía mexicana y el sector de la maquila ha empezado a subrayar su estrecho vínculo con ella. Durante el presente año, previsiblemente su actividad continuará fuera de la trayectoria observada en el último quinquenio. La intención de estas consideraciones es advertir que la maquila es el modo de producción que corresponde a la globalización de los mercados y no sólo un régimen fiscal y aduanero; los procesos productivos y la determinación de la demanda de sus productos tienen un carácter mundial.

Al pensar en una política de apoyo a la maquila de exportación que contribuya a dinamizar la economía, se debe tener presente su desarticulación del aparato productivo interno, y también el horizonte en el que se mueven las transnacionales y el entorno propio de la globalización. El sector de la IME también requiere un gran esfuerzo analítico para ubicarla favorablemente en la economía y tener claridad para anticipar los cambios y el rumbo a seguir. Sin embargo, los avances económicos y sociales y la procuración de equidad de género serán escasos y lentos si no se dispone de la información necesaria para visibilizar la situación actual y permitir el análisis, seguimiento y evaluación con precisión y objetividad.

En México el 33.5% de la población económicamente activa está constituido por mujeres. En la IME, el volumen del empleo femenino ha crecido de manera permanente hasta llegar a 652 mil trabajadores en el 2000. Aunque en sus inicios la maquila fue una actividad preponderantemente femenina, su participación en la ocupación total ha tenido una trayectoria descendente, pues mientras en 1980 el 66% del personal total eran mujeres obreras, en el año 2000 esa proporción pasa a 44.7%.

Ese proceso es en parte consecuencia de la evolución de la tecnología y del avance en los procesos de producción, que han incorporado procesos más complejos y con mayor grado de terminación. También se amplió la gama de actividades y ante esa situación han aparecido nuevos perfiles de puestos y nuevas formas de organización del trabajo, donde las características de la mano de obra masculina ofrece con más frecuencia buenas posibilidades. Por otro lado, las condiciones económicas y sociales han demandado que casi todos los miembros de una familia en edad de trabajar lo

hagan. En ese contexto, la celeridad de industria maquiladora para crear oportunidades de empleo ha sido superior a la de la economía en su conjunto y a la del sector manufacturero al que pertenece.

En la década de los noventa las maquiladoras empiezan a avanzar fuera de la frontera norte. Esta situación es estimulada por los menores salarios que se pagan en estas regiones con respecto a las fronterizas y adicionalmente por la posibilidad de vender parte de la producción en el propio país.

En las localidades no fronterizas la población empleada con frecuencia son mujeres que anteriormente no contaban con empleo remunerado. Esto explica, en parte, la aceptación que las maquiladoras han tenido al interior del país. En el año 2000, el 38% de la ocupación de esta industria se encontraba en plantas ubicadas en municipios no fronterizos como Durango, Guanajuato, Aguascalientes, Jalisco, Puebla y Yucatán. En los municipios fronterizos que albergan al 62% de la ocupación de la IME, la mano de obra está formada por población joven y con niveles educativos superiores a la media nacional, y en muchas ocasiones consideran el trabajo de la maquila como un medio de que les podría dar la oportunidad de trabajar en los Estados Unidos.

Son tres las actividades más relevantes de la IME de acuerdo a la ocupación que generan: la de materiales y accesorios eléctricos y electrónicos (26% del total), seguida por la de ensamble de prendas de vestir y otros productos confeccionados con textiles y otros materiales (22%) y la construcción, reconstrucción y ensamble de equipo de transporte y sus accesorios (19%). Hay preponderancia de mujeres en la primera y en la segunda con porcentajes de 55% y 66%, y en autopartes hay más trabajadores (57%). La descripción las características del empleo de unas y otros podría dar pauta para el desarrollo de las capacidades de la mano de obra que garantice que hombres y mujeres tengan las mismas oportunidades.

### **C. Síntesis del debate**

Hay coincidencia entre los participantes acerca de la dificultad metodológica que impone la ausencia de registros estadísticos del sector de la maquila. También se instala con fuerza la necesidad de profundizar, por medio de estudios cualitativos complementarios, una mirada que permita conocer las percepciones de las propias trabajadoras, su contexto familiar, el impacto que tiene este tipo de trabajo en la organización de su vida cotidiana, en sus relaciones familiares y en su salud, especialmente en su salud mental. Al respecto, se entregan antecedentes sobre la doble carga de trabajo que tienen la mayoría de las maquiladoras, sean o no jefas de hogar, por cuanto siguen siendo las mujeres las principales responsables del trabajo reproductivo. Hay consenso sobre la pertinencia de realizar nuevas indagaciones sobre las transformaciones que se producen en la familia a partir de la creciente incorporación de las mujeres al trabajo remunerado.

En la misma línea, despierta gran interés el hecho que -en México por ejemplo- un 'trabajo de mujeres' se convierta en un 'trabajo de hombres': es una transformación que merece ser estudiada a la luz de nuevas categorías sobre el prestigio y la valoración social del trabajo.

En otro orden de preocupaciones, queda planteada la importancia de clarificar la aplicación de instrumentos que se manejan en el nivel 'meso' para dar viabilidad al ejercicio de derechos laborales en el sector de la maquila. Así mismo, los diagnósticos debieran hacer visibles las dinámicas empresariales del sector respecto del origen de los capitales y el destino de los productos, sobre todo considerando el carácter globalizado de esta forma de producción. Todo lo anterior apunta a comprender el fenómeno en toda su magnitud, adelantándose a los cambios que son esperables en el contexto de la plena vigencia de los tratados internacionales de libre comercio, la homogeneización de regímenes laborales y un aumento de la competencia internacional, todos ellos factores que afectarán los niveles de ingresos y la calidad del empleo.

Se propone el marco de los derechos humanos de las mujeres como un enfoque que contribuya a fortalecer las políticas de equidad, y que se exprese, por ejemplo, en la existencia de oficinas de información y promoción de derechos en el interior de las maquiladoras. Finalmente, se llama la

atención sobre otros impactos que produce el incremento de las maquiladoras, en la infraestructura urbana de los territorios donde son emplazadas, y en las dinámicas sociales de dichos territorios, como aumento de las migraciones y de la delincuencia.

## **VIII. Panel 5. La transversalidad del enfoque de género en el Estado**

---

### **A. Síntesis de las exposiciones**

#### **1) Presentación del Panel**

**Adriana Delpiano<sup>40</sup>**

En el contexto del Proyecto CEPAL/GTZ sobre procesos de Institucionalización del enfoque de género en las políticas laborales, cuyos resultados han sido expuestos en este Seminario, conviene prestar especial atención al rol que cumplen las oficinas de la mujer en tales procesos.

La propia existencia de estas instancias estatales le dan visibilidad a los esfuerzos de nuestros gobiernos por asumir una perspectiva de género en la formulación y realización de las políticas públicas. Desde los años 'noventa, cuando en la mayor parte de la región se establecen oficinas preocupadas por la condición social de la mujer, o de la familia y de la equidad de género, se han producido grandes avances. El desafío actual es, precisamente, cómo se puede transversalizar un enfoque que ha sido muy productivo en la formulación de iniciativas específicas hacia las mujeres y/o sus familias emanadas desde las oficinas de la mujer, pero que son insuficientes y, en algunos casos, no internalizados por otros ámbitos sociales y políticos.

---

<sup>40</sup> Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer, Chile.

Un ámbito muy propicio para plantearse el desafío de la transversalización es el del trabajo, entre otras razones porque es un campo paradójico, en el que se expresan de manera flagrante distintas formas de discriminación, pero también ofrece oportunidades de emancipación y desarrollo a las mujeres que se incorporan acelerada y crecientemente al trabajo productivo. Por ejemplo, el Servicio que dirijo acaba de publicar los resultados de un estudio que evaluó los costos empresariales de la contratación de personal femenino. Existe la creencia generalizada que las trabajadoras imponen mayor costo a los empleadores, sea por beneficios sociales asociados a su salud reproductiva, o por el ausentismo que puede significar atender hijos enfermos u otras obligaciones del trabajo doméstico, cuya responsabilidad se le atribuye en exclusiva; esta creencia ha fundamentado, siempre ilegítimamente, graves discriminaciones en contra de las mujeres. Los resultados de este estudio derriban esta creencia y, por lo tanto, se constituyen en un importante instrumento de promoción del acceso de las mujeres a más y mejores empleos. Debemos admitir que estudios de este tipo difícilmente serían realizados sin mediar una trayectoria de producción teórica y práctica en pos de la equidad de género realizada por las propias mujeres.

Tratándose de un tema tan amplio, me permito sugerir tres preguntas orientadoras de carácter general que nos permitan conocer la experiencia de nuestras invitadas, y compartir nuestros aprendizajes. Primero y de acuerdo a las respectivas experiencias: ¿qué se requiere en nuestros particulares ordenamientos jurídicos, políticos y económicos para transversalizar la perspectiva de género? En segundo lugar, ¿cuáles son los procedimientos más adecuados y eficaces para vincular los programas sociales generales, por llamarlos así, con programas específicos que surgen de los diagnósticos de género? Finalmente, resulta de gran interés preguntarse ¿cómo se puede vincular los criterios de focalización de las políticas sociales, con iniciativas que promuevan cambios culturales que son una condición de la equidad de género? Nuestras expositoras tienen la palabra.

## **2. Institucionalización del enfoque de género en las políticas públicas en Argentina<sup>41</sup>**

**Carmen Storani<sup>42</sup>**

El mecanismo nacional para el adelanto de la mujer en Argentina fue creado en 1983 con la Dirección de la Mujer, que se ubicó en el ámbito de la Secretaría de Desarrollo Humano y Familia del Ministerio de Salud y Acción Social. En 1987 se transformó en Subsecretaría de la Mujer y en 1992 en el actual Consejo Nacional de la Mujer (CNM), directamente dependiente de Presidencia de la Nación. En 1999 pasó al ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros, lo que tiene un efecto muy importante por el espacio otorgado en la Constitución Nacional de 1994 a esta jefatura, creada para ejercer la administración general del país y coordinar las acciones con los demás ministerios.

La evaluación de un año de gestión demuestra que en un principio no estaban dadas totalmente las condiciones para profundizar en los temas laborales, los que han necesitado un período de acercamiento y decantación. Esto permitió avanzar hacia el último trimestre de 2000 con trabajos de integración y coordinación que han obtenido buenos resultados. Influyó la institucionalización obtenida por el CNM y el trabajo con el Ministerio de Salud para la formulación y desarrollo del Plan para la disminución de la mortalidad materna e infantil, así como la asistencia técnica de la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL, en especial el apoyo del Proyecto CEPAL-GTZ, que instaló un trabajo técnico de alto valor, reconocido ampliamente por los actores intervinientes.

En el ámbito de la política económica y laboral se destacan las siguientes acciones transversales: Comisión tripartita argentina de igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral; seguimiento de indicadores de género; programas de empleo y formación profesional del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos; promoción de la incorporación de las trabajadoras domésticas a los beneficios de los sistemas de seguridad social y de salud; finalmente, el

<sup>41</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>42</sup> Presidenta con rango de Secretaria de Estado del Consejo Nacional de la Mujer de la Argentina (CNM)

CNM integra el consejo asesor del Programa FORMUJER del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos.

Respecto a la estrategia técnico-política impulsada por el proyecto de la CEPAL “Argentina: incorporación del enfoque de género en la política laboral y económica en un sector de la actividad económica: el sector salud”, la importancia de la selección del sector salud como área de intervención respondió a múltiples propósitos, y se definió conjuntamente entre el CNM y la CEPAL. Se tuvieron en cuenta, entre otras razones, las fuertes transformaciones del sector debido al proceso de ajuste y reforma estructural ocurrido en los últimos diez años y la posibilidad de incorporar múltiples jurisdicciones dando la posibilidad de articular con mayor eficiencia y permanencia políticas de institucionalización desde la perspectiva de género.

Los aportes del proyecto a la tarea que viene desarrollando el CNM se resumen de la siguiente manera: se cuenta con un diagnóstico de la situación del empleo en el sector salud; se inició el diálogo intersectorial; se presentó una propuesta de políticas consensuada y validada por diferentes actores; existe un clima favorable para iniciar la institucionalización de acciones con perspectiva de género en materia de políticas públicas; se logró hacer visible la preocupación por la política de empleo en el sector salud desde una perspectiva de género así como los efectos diferenciados de la política económica sobre hombres y mujeres.

La estrategia para asegurar la transversalidad del enfoque de cómo en Argentina contiene una valoración respecto de las prioridades de posicionamiento, ya que no sería deseable ni productivo abarcar de una vez y en forma permanente todos los tópicos en los que el Estado interviene con políticas activas. A su vez, significa evidenciar y promover una actitud activa en temas en que el Estado momentáneamente está ausente y, que a consideración de las prioridades establecidas, debe hacerse presente. En Argentina existen mecanismos nacionales, provinciales y locales para el adelanto de la mujer e instancias de coordinación intersectorial en temas relacionados con la igualdad de oportunidades en el mundo laboral. Y aunque el objetivo de la transversalidad de la equidad de género está cada vez más incorporado al nivel del discurso nacional e institucional, la institucionalización del enfoque de género en los programas y proyectos económicos y laborales es aún incipiente, fragmentada y marginal. De todas formas significa un avance y una posibilidad de generar instancias de acción y de políticas más que interesantes.

Surge la necesidad de compatibilizar los extraordinarios recursos institucionales que nuestro país posee en relación a las áreas mujer locales y provinciales y profundizar un mayor fortalecimiento del término de la transversalidad. También se nos plantea desafiar a los decisores políticos al debate “real” e impulsar propuestas para concretar políticas que busquen la recreación de un nuevo contrato social.

Respecto al proyecto CEPAL-GTZ, en orden de prioridades, la primera acción que debe encarar el CNM es avanzar en la capacitación y fortalecimiento técnico de las áreas mujer provinciales. En segundo lugar, concretar la jornada de sensibilización en género a los ministros provinciales en la próxima reunión del Consejo Federal de Salud. En tercer lugar, sostener el inicio de actividades con las esferas ya comprometidas, y hacer el seguimiento de las actividades iniciadas con organismos públicos y buscar de nuevas instancias de diálogo intersectorial. Por último, el tratamiento de las desigualdades de género en las políticas públicas requiere, además de las instituciones específicas, del reconocimiento social y político, como base de la agenda institucional. Esto obedece al hecho que nos encontramos ante una cuestión socialmente controvertida que requiere de la intervención pública.

### **3. Estrategias para promover la incorporación transversal de la dimensión de género en las funciones e instituciones del Estado<sup>43</sup>**

**Lola Villaquirán<sup>44</sup>**

El análisis del grado de incorporación transversal del enfoque de género en las políticas públicas en Ecuador tiene que tomar en cuenta el contexto de crisis socio económico del país en los últimos años, la inestabilidad política y el carácter de la institucionalidad ecuatoriana en medio de una reforma estatal inconclusa.

El mecanismo nacional apostó a la construcción de un modelo de gestión institucional con participación de las diferentes expresiones de los movimientos de mujeres, ubicando al Consejo Nacional de las Mujeres (CONAMU) como un eje articulador entre el Estado y la sociedad civil y pretende recoger las demandas de las mujeres, formular políticas concertadas entre el Estado y los movimientos de mujeres; asegurar continuidad de las políticas; promover la vigilancia ciudadana y garantizar la autonomía política.

El CONAMU define una estrategia de intervención actuando en la corriente principal de las políticas; dando asistencia técnica al Sistema Nacional de Planificación para introducir el enfoque de género en los planes y programas nacionales de gobierno, así como en los procesos de planificación local; incidiendo en las políticas sectoriales, coordinando con los ministerios respectivos y vigilando el cumplimiento de las acciones a favor de la igualdad de oportunidades.

Otra estrategia ha sido la alianza con la Comisión de la Mujer, el Niño y la Familia del Congreso Nacional que ha impulsado reformas legales y con la Defensoría del Pueblo para vigilar el cumplimiento de las políticas en beneficio de la mujer y la equidad de género.

Exigir los recursos financieros necesarios para la ejecución de las políticas, programas y proyectos en los presupuestos nacionales y sectoriales y la rendición de cuentas de la gestión institucional han puesto en la agenda pública la visión de la transversalidad del enfoque de género. Finalmente, la constitución de un equipo técnico de interlocución altamente calificado y especializado ha sido la columna que consolida el proceso.

El Plan de Igualdad de Oportunidades (PIO) 1996-2000, constituye el referente del CONAMU para impulsar la transversalización de género. El PIO prevé generar condiciones normativas e institucionales que aseguren la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en el trabajo y en el acceso a los recursos, facilitando a las mujeres la vivienda y la titulación de la tierra.

Se registran avances significativos en el marco normativo con la inclusión en la nueva Constitución de objetivos, donde el Estado se compromete a "propiciar la incorporación de las mujeres al trabajo remunerado en igualdad de derechos y oportunidades, garantizándoles idéntica remuneración por trabajo de igual valor"(Art.36). Otras disposiciones posibilitan acciones relacionadas a la valoración del trabajo doméstico no remunerado y buscan garantizar los derechos reproductivos de las mujeres.

La recopilación de información desagregada por sexo y la elaboración de indicadores cuantitativos y cualitativos que den cuenta de las brechas de género ha sido otro de los esfuerzos importantes.

También se han establecido estructuras de género en las instituciones. En el Ministerio de Gobierno se creó la Dirección Nacional de las Comisarías de la Mujer y la Familia. En el Ministerio de Salud se conformó un Comité de Género que recibe la asistencia técnica del CONAMU. Los ministerios que se ocupan de las políticas económicas y laborales han firmado convenios interinstitucionales y han

<sup>43</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>44</sup> Directora Ejecutiva del Consejo Nacional de las Mujeres del Ecuador (CONAMU)

designado personal y recursos para trabajar conjuntamente. Con el Instituto de Desarrollo Agrario – INDA- se aprobó una normativa para el acceso de las mujeres y su familia a la titulación de tierra. Con el Ministerio de Vivienda se firmó un convenio para mejorar el acceso de las mujeres a los programas de incentivos habitacionales. El Convenio con el Congreso Nacional ha logrado impulsar propuestas de reformas legales para “operativizar el amparo del trabajo doméstico no remunerado dentro del Régimen de Seguro General obligatorio” bajo el esquema de afiliación voluntaria, así como sobre la Ley de Seguridad Social.

El Proyecto "Institucionalización del enfoque de género en las políticas económicas y laborales del sector turismo", ha sido una de las experiencias más significativas. Ejecutado en el marco del Convenio CEPAL-CONAMU, su objetivo principal es potenciar la capacidad institucional del CONAMU y de algunos ministerios sectoriales, especialmente Turismo y Trabajo, para formular e implementar políticas públicas intersectoriales, tendientes a la equidad de género económica y laboral en el sector del turismo. Se invitó a varias instituciones a conformar la “Mesa de Turismo y Equidad”, un espacio de socialización, debate y construcción de propuestas colectivas de políticas intersectoriales, creado a partir del proyecto.

Es necesario señalar que la estrategia global del CONAMU se ha visto limitada por la contradicción que vive el Estado ecuatoriano, que por un lado redefine su papel, restringiendo su tamaño y competencias y por otro lado amplía su rol de garante del pleno ejercicio de los derechos económicos, políticos y sociales de sus ciudadanas/os. La falta de correspondencia entre los roles, los recursos del Estado y la obligatoriedad de garantizar el bienestar a sus habitantes han marcado el panorama institucional para la promoción de la equidad social y de género.

Es necesario reorientar las políticas públicas, colocando la equidad social y de género en el centro de las preocupaciones gubernamentales y fortalecer la institucionalidad estatal. Los desafíos en el corto y mediano plazo tienen que consolidar los mecanismos descentralizados para la institucionalización del enfoque de género en las políticas locales, la creación y/o consolidación de las unidades de género sectoriales, y la asignación de mayores recursos estatales tanto al presupuesto del Consejo Nacional de las Mujeres como al Fondo de Equidad de Género y de los ministerios sectoriales.

#### **4. Promover la incorporación transversal del enfoque de género en las políticas públicas en El Salvador<sup>45</sup>**

**Jenny Flores<sup>46</sup>**

El gobierno de El Salvador, por medio del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), creado en 1996 para el mejoramiento de la condición y posición de la mujer salvadoreña, ha realizado esfuerzos importantes para incorporar la perspectiva de equidad de género en las políticas económico-laborales. Uno de esos esfuerzos es el convenio firmado con la CEPAL, cuyo objetivo es fortalecer el proceso de institucionalización del enfoque de género en algunos países de la región con el fin de fomentar la equidad entre mujeres y hombres en el proceso y los beneficios del desarrollo. En El Salvador, el sector escogido para llevar a cabo la ejecución del proyecto es la maquila.

Asimismo, la coordinación de la ejecución y seguimiento de la Política Nacional de la Mujer, ha permitido el establecimiento de mecanismos intersectoriales, que tiene propósitos similares a los del mencionado proyecto.

El proceso para incorporar la perspectiva de equidad de género es todavía incipiente e insuficientemente articulado con las políticas de desarrollo. Por lo tanto, uno de los mayores desafíos para el ISDEMU ha sido incursionar en el mercado de trabajo, sector donde se ha percibido con mayor énfasis la necesidad de elaborar políticas intersectoriales equitativas. ISDEMU inició a partir de 1999 acciones que le permitieran su fortalecimiento desde un trabajo intersectorial, para la institucionalización del enfoque de género en la formulación de políticas públicas.

<sup>45</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>46</sup> Directora Ejecutiva del Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer de la República de El Salvador (ISDEMU)

La maquila fue seleccionada por ser la actividad económica con mayor incremento al valor agregado de la industria manufacturera. Las zonas francas con la inclusión del país a los beneficios de la ICC, forman parte de una política productiva nacional dirigida a la generación de divisas para el país, aumento del empleo e incremento de la capacidad tecnológica.

La gran mayoría de los ocupados en la industria manufacturera para la exportación en El Salvador son mujeres, pero la calidad de estos empleos no ha sido bien evaluada: hay mucha rotación de mano de obra, problemas de salud y un alto grado de descontento de la fuerza laboral. Los estudios que enfocan la dimensión social de la maquila han sido más escasos que los económicos.

El desafío de mostrar cómo los indicadores dirigidos al crecimiento del producto y cantidad de puestos de trabajo generados se relacionan con otros indicadores vinculados con la calidad de los empleos, la calidad de vida, el desarrollo y la equidad social y de género, permitió incidir en la elaboración de políticas laborales con equidad de género, dirigidas a un sector tan importante en su aporte al producto interno bruto y a la generación de puestos de trabajo. El compromiso adquirido con los objetivos del proyecto propició acciones desde el ISDEMU, dirigidas a la búsqueda de espacios políticos y técnicos de diálogo. Prueba de ello ha sido el decidido apoyo y total involucramiento del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, de organizaciones no gubernamentales, de la empresa privada y de los sindicatos.

Entre otros resultados, se ha obtenido el fortalecimiento de la cooperación intersectorial entre el ISDEMU, el Ministerio de Trabajo y Previsión Social y otros actores sociales relevantes para la formulación de políticas laborales y económicas, eficientes y equitativas que mejoren la situación socio-económica de las trabajadoras del sector de la maquila. La solidaridad de todos los sectores, especialmente del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, como formulador y ejecutor de la política socio laboral del Estado ha sido encomiable, y como lo expresara el señor Ministro de Trabajo, licenciado Jorge Isidoro Nieto Menéndez, en ocasión de la presentación del diagnóstico nacional sobre el empleo en la maquila de El Salvador: "el Ministerio de Trabajo reconoce la valiosa importancia que las mujeres aportan en los actuales momentos históricos, que nos permiten unirnos y solidarizarnos para reconstruir nuestro país, con esperanza y optimismo, sabiendo que al potenciar la equidad de los géneros, nos estamos insertando en el camino de la igualdad de oportunidades; estamos fortaleciendo un perfil nacional más humano y apegado sobre todo a las necesidades fundamentales de nuestras mujeres".

El proceso de cooperación intersectorial mediante nuevas formas de trabajo ha permitido crear agendas comunes de trabajo, encauzar los esfuerzos institucionales hacia un objetivo común, y mayor efectividad y calidad de las acciones que se realizan en beneficio de las trabajadoras de la maquila. El panorama expuesto representa para todas las instancias que trabajan para la maquila, especialmente para el ISDEMU, desafíos importantes para asegurar y mantener los logros alcanzados, mediante el fortalecimiento, con recursos de toda índole, de los mecanismos de negociación y cooperación intersectorial permanente.

## **B. Síntesis del debate**

En primer lugar, la Sra. Ministra Directora del Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Chile, moderadora del panel, estipuló algunas líneas centrales para el debate destacando que las intervenciones precedentes marcaron un desafío común a las oficinas y/o ministerios de la mujer, este es el de asumir como rol principal el de gestionar políticas género-sensibles, más que diseñar y desarrollar programas de intervención directa. Con esta claridad, es menester buscar los procedimientos más eficaces para estar en el corazón de las decisiones de políticas, desde espacios como los gabinetes o consejos ministeriales, según sea el caso en cada uno de los países. La experiencia referida para el caso de la salud en Argentina, es un ejemplo de este tipo de gestión.

Un campo estratégico en el cumplimiento de dicho rol es el de la seguridad social. De acuerdo a las diferentes estructuras laborales, en este ámbito es mucho lo que se puede hacer en favor de la equidad de género. Otro aspecto que debe ser tomado en cuenta, es el carácter territorial de los esfuerzos de transversalización del enfoque de género. Guardando las diferencias en el tipo de ordenamiento territorial que tienen los diferentes países, y sus políticas y mecanismos de descentralización, estos procesos deben incluir la perspectiva de género.

Las estrategias de transversalización desde el Estado y particularmente desde las oficinas de la mujer, deben fomentar la convergencia y el compromiso de diversos actores sociales: el sector empresarial, la sociedad civil, el mundo académico. Esta interacción será más rica y productiva si se establece no sólo en términos burocráticos, sino generando espacios de participación y creatividad, siempre con el necesario respeto a los roles específicos que competen a unos y otros.

En esta dinámica, tan importante como mostrar la discriminación, es demostrar los beneficios sociales amplios que reporta trabajar por la equidad. Por lo tanto, una tarea complementaria a la denuncia bien fundada, es la de mostrar y reforzar los avances sociales, políticos y económicos que han experimentado amplios sectores femeninos.

Hay consenso en que la equidad de género depende en importante medida de la voluntad política de los gobiernos para establecerla como un objetivo estratégico en todos los campos. Sin embargo, esta voluntad no es suficiente. Los recursos económicos que expresen esa voluntad política son indispensables para darle realidad a los buenos propósitos. También quedó constatada la importancia de contar con recursos humanos teórica y metodológicamente preparados para emprender esta gestión: la producción de conocimiento confiable, estadísticas de género serias y rigurosas, información como la que hemos conocido en este seminario, contribuyen significativamente a profundizar y ampliar los avances.

Un tema ineludible en este análisis es la relación de las instancias estatales con el movimiento social de las mujeres. Esta es una relación imprescindible, y un ámbito de grandes potencialidades. Sin embargo, hay que estar siempre alerta para que esta relación se construya reconociendo y respetando las diferencias, atribuciones y aportes que caracterizan a cada espacio específico.

Sobre esta síntesis analítica, los participantes establecen un diálogo sobre tres temas principales. Uno se refiere a la necesidad de explicitar algunas coordenadas teóricas que permitan comprender el concepto de transversalización. Otro es un aspecto más vinculado a los procedimientos, y su pertinencia para profundizar procesos de institucionalización del enfoque de género desde la lógica del Estado. Y el tercero se refiere más bien a una aproximación evaluativa de dichos procesos experimentados por algunos países de la región durante los noventa.

En relación al primer punto, varias participantes plantean que la transversalización tiene aspectos normativos, que pueden estar orientados tanto a la institucionalización de la perspectiva de género, como a superar situaciones coyunturales que ponen en tensión estructuras inadecuadas con nuevas necesidades. Otro aspecto es simbólico, más referido a los cambios culturales, de ocurrencia más difusa y que trascienden lo político para instalarse paulatinamente en las múltiples dimensiones de la vida social. Un tercer aspecto es el de la gestión de políticas que son capaces de impulsar las transformaciones de género en y desde diferentes ámbitos de decisión. Para evaluar los avances de la transversalización del enfoque de género habría que identificar los actores de cada una de estas dimensiones, sus interacciones y estrategias. La evaluación de los avances será más certera si se toman en consideración los aspectos simbólicos y normativos, tanto como los políticos.

Respecto de los procedimientos, surgieron en el debate diversos ejemplos que fundamentan la importancia de la sensibilización de género entre los propios funcionarios del Estado, principalmente de los operadores de políticas sociales. Las iniciativas serán más exitosas si son fundamentadas con rigurosidad, tarea en la que el mundo académico puede hacer grandes contribuciones. En esta misma línea se reiteró la importancia de la producción de indicadores de género que permitan visibilizar la discriminación, evaluar los avances y, al mismo tiempo, involucrar a nuevos actores sociales y políticos en la tarea. Un propósito de tal magnitud exige apropiarse de herramientas de gestión que permitan usar los recursos con la mayor eficacia.

Las apreciaciones de los participantes de carácter más evaluativo, hicieron énfasis en que los procesos de transversalización del enfoque de género desde el Estado han tenido debilidades, por ejemplo, en participar con mayor fuerza en ámbitos de decisión económica cuyos efectos son claves en el campo laboral, como los tratados de libre comercio o los acuerdos de integración económica entre

países. De otra parte, la experiencia expuesta por las panelistas demostraría la productividad de recoger los aportes de la sociedad civil en la formulación de políticas que además de institucionalizar el enfoque de género producen efectos multiplicadores y de mayor sensibilidad en el interior de los aparatos estatales. Complementariamente se hace un llamado a no perder el foco de la discusión, respecto del rol que le cabe a los gobiernos respecto de muchos procesos que siendo vistos como avances, entrañan graves inequidades para las mujeres, como es el caso de su inserción laboral.

La Ministra Directora del SERNAM, concluyó planteando tres aspectos centrales de la transversalización del enfoque de género en el Estado, cuales son la 'seducción' a los decisores con iniciativas de grandes rendimientos para favorecer la calidad de vida de las mujeres y de la sociedad en su conjunto, una vocación de poder para estar presente en los espacios estratégicos de la toma de decisiones que afectan la vida de las mujeres, y la creación y fortalecimiento de capacidades específicas que hagan cada vez más eficiente y eficaz la acción política desde la perspectiva de género. En síntesis, que las medidas propuestas sean parte de la 'corriente principal' de las políticas de desarrollo con financiamientos adecuados y mecanismos rigurosos de evaluación.

## **IX. Panel 6: Estrategias sectoriales para la equidad de género**

---

### **A. Síntesis de las exposiciones**

#### **1. Enfoque de género en la política económica-laboral, estado del arte en América Latina y el Caribe<sup>47</sup>**

**Lieve Daeren<sup>48</sup>**

El objetivo del diagnóstico realizado en el marco del proyecto “Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y en Ministerios Sectoriales”, fue el de conocer el grado y el modo de incorporación de la perspectiva de género en las políticas económicas y laborales, en los países de América Latina y el Caribe.

El período considerado por el estudio es la década de los noventa, es decir, los años previos y posteriores a la Conferencia de Beijing (1995), ya que esta parece haber sido un impulso para abordar el principio de la equidad entre mujeres y hombres en las políticas más ‘duras’ del desarrollo (económicas y laborales) en la región. Para realizar el estudio se envió una encuesta a todos los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y a todos los ministerios de economía, trabajo, finanzas, industria y hacienda de América Latina y el Caribe.

---

<sup>47</sup> Esta exposición corresponde a una síntesis del estudio con el mismo nombre, publicado en el número 29 de la Serie Mujer y Desarrollo de la CEPAL, Proyecto CEPAL-GTZ. La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>48</sup> Experta Proyecto CEPAL-GTZ “Institucionalización del enfoque de género de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales”

Los indicadores utilizados son predominantemente de "voluntad política"; señalan el grado en que los gobiernos se comprometen con la equidad de género en lo económico y laboral y entregan información acerca de los esfuerzos que han desplegado para cumplir con esta tarea. Incluyen la existencia de objetivos y planes nacionales que instalan transversalmente la perspectiva de género; los mecanismos sectoriales e intersectoriales en el nivel gubernamental que abogan por la equidad de género en los ámbitos estudiados; la legislación existente; los proyectos y programas (a partir de 1996) orientados a la equidad de género en el trabajo y la economía; y la disponibilidad de recursos técnicos que apoyen el proceso de institucionalización del enfoque de género.

Entre los avances detectados en el estudio, se observa una creciente atención a la equidad de género en áreas tradicionalmente masculinas (empleo y desarrollo agrícola, principalmente). Esta tendencia es destacable porque las políticas de igualdad en su primer momento se han concentrado con mayor fuerza en áreas de la gestión pública, más vinculadas con roles y responsabilidades tradicionalmente adscritas a la identidad femenina como: salud, educación y violencia doméstica.

Este logro se observa en distintos ámbitos y niveles: planes de igualdad elaborados por las oficinas de la mujer; planes sectoriales elaborados por Ministerios (7 planes de igualdad en el trabajo; 4 planes en desarrollo rural). Son menos los países en los que sus gobiernos hayan afirmado explícitamente el objetivo de la equidad en lo económico y laboral en un plan nacional y que definan intervenciones al respecto. Este tipo de instrumentos serían un logro sustantivo en la medida que es el resultado de largos y arduos procesos de negociación democrática al más alto nivel político. Las diferencias observadas entre todos estos planes residen en: a) el nivel de su importancia institucional, y b) el grado y la manera de abordar el tema de la equidad de género expresando una menor o mayor conciencia sobre la complejidad de los mecanismos de la discriminación de las mujeres y su exclusión en el mundo económico y laboral.

Otro avance es la creciente aceptación de la estrategia de transversalizar el enfoque en las instituciones sectoriales. La gran mayoría de las oficinas en la región parece haber suscrito esta estrategia y el fortalecimiento institucional de esta perspectiva en todas las instituciones y ámbitos del Estado, como uno de sus tareas principales. Numerosas oficinas de la mujer asumen crecientemente funciones de promoción, asesoría, coordinación intersectorial y evaluación de políticas públicas desde la perspectiva de la equidad de género, que apuntan en esta dirección. Las diferencias entre países tiene relación con el grado en que se logra concretizar este compromiso con la transversalidad ya sea a través de mecanismos específicos, programas o iniciativas de cooperación intersectorial entre la oficina de la mujer y ministerios sectoriales.

Para que los compromisos asumidos se conviertan en prácticas sociales e institucionales, es indispensable contar con estructuras dotadas de reconocimiento político y de recursos financieros y técnicos que impulsen y acompañen este proceso. Investigamos la existencia de unidades o puntos focales que se concentran en la promoción de la igualdad entre mujeres y hombres al interior de ministerios sectoriales; encontramos 12 casos en el ámbito del trabajo y 16 en agricultura. Ninguno de los países informantes hace referencia a la existencia de estructuras similares dentro de ministerios de economía, comercio, hacienda.

Respecto del mecanismo de comités y convenios de colaboración interinstitucional, el mayor número ha sido adoptado en el ámbito del trabajo. Ello se explica porque, justamente, se pretende la elaboración de políticas integrales que vinculen intereses económicos con objetivos sociales. Varias oficinas de la mujer han impulsado la suscripción de convenios de cooperación que en general expresan voluntad, aunque en algunos casos definen responsabilidades, tareas y mecanismos. Al establecer comparaciones entre países, se observa que estos tienen diversidad de objetivos, funciones, y grado de institucionalidad, desde grupos de trabajos creados alrededor de actividades y/o proyectos concretos, hasta espacios tripartitos a alto nivel institucional de formulación de políticas; también se constata que en algunos países existen más de un mecanismo de coordinación dentro de la misma área temática.

También han surgido programas destinados a promover la recolección, el análisis y la presentación de bases de datos oficiales con toda la información desagregada por sexo, con el doble propósito de informar a la ciudadanía y a los decisores sobre la situación de mujeres y hombres en el país, y monitorear la eficiencia de las políticas públicas, con adecuados indicadores.

Aunque la igualdad *de jure* no necesariamente se traduce en igualdad ‘de hecho’, los avances en el reconocimiento de los derechos laborales y económicos de las mujeres son importantes dado que suponen un re-consideración de papeles sociales y económicos de mujeres y hombres en la sociedad. A este respecto, el estudio provee información sobre los países que han ratificado los convenios más relevantes de la OIT sobre la adopción o modificación de leyes nacionales por áreas y temas, y sobre la existencia de programas de información y capacitación sobre tales derechos. Estos cambios legislativos han sido a menudo impulsados por estructuras específicas al interior del Poder Legislativo y Ejecutivo (oficinas de la mujer) o desde la sociedad civil (ONG’s); pero, sobre todo, a partir de alianzas estratégicas entre distintos sectores.

Entre las limitaciones y desafíos se encontró en el estudio que, a pesar de que el objetivo de la equidad de género está cada vez más incorporado en el discurso nacional, la mayoría de los ministerios sectoriales y sobre todo los de comercio, hacienda y desarrollo económico siguen implementando sus políticas generales como si fueron neutras en términos de género. Hay un inadecuado reconocimiento de mujeres y hombres como actores económicos activos y de cómo las expresiones de discriminación económica afectan directamente el alcance de un desarrollo eficiente y el bienestar con equidad; así como no hay una consciencia de cómo estas políticas tienen un impacto diferenciado en mujeres y hombres por los roles y posiciones distintos que ocupan en la sociedad. Las políticas y programas definidos ‘para mujeres’ a menudo son de carácter micro, de corto plazo, con pocos recursos y asistencialistas. Estas políticas específicas y de poco prestigio a veces entran en contradicción con los programas y objetivos generales de los mismos ministerios sectoriales.

En el nivel interinstitucional la falta de una paridad de poder (político y presupuestario) entre los distintos ministerios sectoriales dificulta alcanzar el objetivo de un desarrollo integral y con equidad social y de género. Las políticas sociales y también laborales se caracterizan por bajo presupuesto y frágil institucionalidad, sobre todo en comparación con las políticas económicas y comerciales.

Una política de equidad de género solamente se podrá institucionalizar debidamente cuando se convierta en política de gobierno, en un objetivo aceptado por la corriente principal. Es crucial reconocer que la transformación hacia sociedades más equitativas no solamente es un asunto técnico, sino que es, en primer lugar, un proceso político basado en una compartida voluntad democrática. Se avanzará hacia la equidad *de facto* en la medida que la agenda de la equidad de género deje de ser exclusivamente una preocupación de un grupo, comité, unidad, u oficina de mujeres.

A partir de la información recogida, queda la fuerte impresión de que predomina en las políticas sociales y de igualdad una estrategia de ‘corrección’ en lugar de ‘transformación social’, carente de crítica de los sistemas político-económicos y de género dominantes. Los objetivos planteados y las políticas, programas y estrategias implementadas parecen descansar en una aceptación implícita o explícita de la bondad de los modelos económicos y de género imperantes, donde la inequidad sería un producto de la ‘vulnerabilidad’ inherente a los grupos excluidos mismos (sea los pobres o las mujeres) que por lo tanto necesitan más atención, protección o capacitación.

Si lo que se pretende es una distribución más equitativa, tal vez sea necesario transformar los paradigmas de desarrollo y de gestión pública vigentes. Desde esta perspectiva, a continuación mencionaremos algunos factores claves para la institucionalización del enfoque de género:

- a) Modernización del Estado, de acuerdo a los principios de autonomía, igualdad, democracia y desarrollo integral. La institucionalización del enfoque de género no solamente deberá incidir en qué modelo de desarrollo se gestiona, sino también en quiénes y cómo lo hacen, dicho de otra manera, en el modo de hacer políticas públicas: practicando modalidades democráticas y participativas de formulación de propuestas y toma de decisión; abriendo el debate en torno a

relaciones de poder; siendo instituciones transparentes con reglas y estrategias de comunicación y negociación claras y abiertas; aceptando políticas afirmativas hasta lograr la equidad; alentando estilos horizontales y cooperativos de trabajo y liderazgo.

- b) Paridad de género y “empoderamiento” político y económico de las mujeres. Esta estrategia se afirma en el concepto de las capacidades y en el ‘poder para’.
- c) La integración y el equilibrio entre objetivos/políticas de equidad de género e intereses económicos, comerciales, financieros en los niveles micro, meso y macro, incidiría en modificaciones al estilo de desarrollo dominante, puesto que pone en tensión la integración dentro un modelo que históricamente se ha caracterizado por una organización social estratificada generadora de exclusión social, racial, étnica, étnica y sexual.
- d) Políticas consensuadas intersectorial y democráticamente e integradas en la ‘corriente principal’. La revisión de las actuales estructuras y relaciones de poder, no solamente entre mujeres y hombres sino también entre grupos sociales con distintas prioridades y intereses económicos, implica un proceso de intenso diálogo y negociación democrática.
- e) Las estrategias, mecanismos e intervenciones “dirigidas” -aunque no aisladas- son necesarias para romper la reproducción de la inequidad. Las políticas de equidad social y de género tienen que centrar también sus intervenciones en distintos grupos metas: las ‘curativas/correctivas’ en las mujeres que están en situación de mayor discriminación y exclusión, y las de “prevención/promoción” hacia otro público: funcionarios, generadores de información, actores privados, hombres y mujeres.

## 2. Políticas laborales con equidad de género. Avances y desafíos en El Salvador<sup>49</sup>

Carlos Hernández<sup>50</sup>

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social es la institución responsable de la formulación y ejecución de la política socio-laboral del Estado. Conscientes de que la garantía de los principios y derechos fundamentales en el trabajo reviste una gran importancia, y como responsable de la operativización de la política nacional de la mujer, en el área mujer-trabajo, el Ministerio ha brindado su decidido apoyo al convenio de cooperación suscrito entre el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) y la CEPAL, en el marco del proyecto CEPAL-GTZ “Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y ministerios sectoriales“. Este convenio ha fortalecido nuestra política laboral con equidad, dirigida al sector económico de la industria manufacturera, específicamente para el subsector de la maquila de importancia estratégica para nuestro país.

En aras de contribuir a lograr la igualdad de oportunidades en la participación de mujeres y hombres en el mercado de trabajo, este Ministerio, con la aprobación y puesta en marcha de la Política Nacional de la Mujer, confirma un compromiso que ya había sido expresado con la ratificación del convenio 111 de la OIT relativo a la no-discriminación en materia de empleo y ocupación. Este compromiso se consolida con la reciente ratificación del convenio 100 relativo a la igualdad de remuneración para mujeres y hombres por trabajo de igual valor.

Para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en beneficio de la mujer, el Ministerio de Trabajo ha establecido modalidades de ejecución según responsabilidades por niveles, los cuales están diseñados desde un nivel superior hasta uno ejecutor. El nivel superior está dirigido por el Ministro de Trabajo, como miembro de la junta directiva del ISDEMU. Para la coordinación operativa de la política nacional de la mujer, se ha asignado un rol de enlace institucional a la directora de Relaciones Internacionales de Trabajo que tiene como función primordial, coordinar el seguimiento de la política en

<sup>49</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>50</sup> Dirección de Relaciones Internacionales, Ministerio de Trabajo, El Salvador

el interior del Ministerio de Trabajo e instancias descentralizadas, velando por el cumplimiento de metas programadas en la planificación anual.

La ejecución de la política nacional de la mujer fue impulsada mediante la creación de la comisión interinstitucional conformada por representantes de cada una de las once dependencias del ministerio. En el área de bienestar social, se cuenta con la Unidad de la Mujer y el Menor, la cual realiza acciones directamente con la empresa privada, trabajadores y trabajadoras, hijos e hijas de los trabajadores. Para el cumplimiento de estas acciones se le asignan recursos humanos, materiales y financieros y se coordina oportunamente con el ISDEMU. Entre las tareas concretas que emanan de esta política, se encuentran las capacitaciones permanentes sobre la perspectiva de género ofrecidas a los funcionarios de las diferentes áreas, regionales y departamentales de este Ministerio. Ello ha contribuido a una mayor comprensión y adhesión al enfoque de género en el mundo laboral, a pesar de los patrones socio-culturales vigentes.

Uno de los principales criterios que el Ministerio de Trabajo ha considerado para el desarrollo de las acciones de la Política Nacional de la Mujer, es dar prioridad a la atención de sectores que involucren mayoritariamente a mujeres en el proceso productivo. Uno de ellos es la maquila. Entre dichas acciones se puede mencionar las siguientes:

- a) Creación de oficinas del Ministerio de Trabajo en las zonas francas o recintos fiscales, como medida preventiva para salvaguardar los derechos de las trabajadoras. Desde el 2000 se han creado tres oficinas, cuyo rol es el de servir como ente negociador entre empleadores y trabajadoras.
- b) Creación de la unidad de monitoreo y análisis de las relaciones laborales, especialmente para las zonas francas y recintos fiscales. Su función es realizar estudios periódicos del comportamiento del mercado de trabajo para retroalimentar la política laboral del sector.
- c) Elaboración de una política nacional de seguridad ocupacional, que busca integrar los esfuerzos públicos y privados para la promoción de una cultura de prevención de accidentes de trabajo, que garantice el derecho a condiciones de trabajo dignas y seguras, a la vez que potencie el desarrollo productivo como resultado de un ahorro de costos asociados a los riesgos ocupacionales y de la mejora de los estándares de trabajo.
- d) Fortalecimiento de acciones formativas de las empresas para promover la conformación de comités de seguridad, donde sean las mismas trabajadoras las que velen por el cumplimiento de las medidas recomendadas. Se han formado 52 comités, 20 del sector maquila.

Uno de los logros más importantes del Proyecto CEPAL-GTZ ha sido el inicio, en algunos casos, y el fortalecimiento entre otros, de la cooperación intersectorial. Hasta el comienzo del proyecto, en la Comisión Interinstitucional de Tratamiento y Prevención de Conflictos de las Empresas de las Zonas Francas y Recintos Fiscales y en el Consejo Superior del Trabajo, no había existido una promoción directa de la equidad de género. Creo oportuno reconocer el valioso aporte que representa para el Ministerio del Trabajo, el insumo técnico aportado por CEPAL respecto de los problemas que aquejan al sector de la maquila y a las mujeres que laboran en él. Sobre la base de esta información se diseñarán las acciones necesarias, en el marco de una agenda mínima de acuerdo entre los actores involucrados, como una estrategia para la institucionalización del enfoque de género en la maquila. Me permito hacer un reconocimiento al ISDEMU, por su visión de participar en el proyecto. Esta tarea no ha finalizado. Es necesario perseverar en el trabajo intersectorial e interinstitucional, para dar cumplimiento a la política nacional de mujer y trabajo. Esperamos que este proyecto continúe hacia el establecimiento de un plan de trabajo intersectorial, y de prioridades para la formulación de políticas públicas dirigidas al área económica-laboral y en particular a la maquila.

### 3. Políticas sectoriales con equidad de género. La experiencia del Ministerio de Trabajo de Chile<sup>51</sup>

Ximena Rincón<sup>52</sup>

La mejoría de las condiciones de acceso de la mujer al empleo y a la formación, así como sus condiciones de trabajo y protección social, son factores fundamentales para la eliminación de la pobreza y el aumento de los grados de justicia social. La igualdad de oportunidades en materia de empleo es un requisito para el desarrollo económico y social, porque la habilitación y plena utilización de las capacidades productivas de las mujeres y su participación en todos los ámbitos de la vida nacional, es una condición para el éxito de una estrategia de desarrollo más equilibrada, justa y sustentable.

Con esta visión, el año pasado el Gobierno de Chile creó una instancia de diálogo, debate y reflexión en asuntos laborales, llamada Mesa de Diálogo Social; se constituye con representantes de diversos sectores (gobierno, empresarios y dirigentes sindicales). Incluye una mesa específica sobre Mujer y Trabajo en la que se aborda la necesidad de promover un empleo más justo y el respeto a los derechos de las trabajadoras.

Actualmente la Subsecretaría de Trabajo coordina una mesa con el sector público, donde se coordinan acciones entre el Servicio Nacional de la Mujer (SERNAM), Ministerio de Hacienda y representantes de los diversos sectores de funcionarias públicas, dirigidas a mejorar la situación laboral y oportunidades de las trabajadoras del sector público. También participamos en una mesa de trabajo, coordinada por el SERNAM, dirigida a analizar y mejorar las condiciones de trabajo de las mujeres temporeras.

Uno de los objetivos compartidos en general por todos los sectores del país y presente en las políticas del Gobierno de la Concertación y especialmente en el Ministerio del Trabajo y Previsión Social, dice relación con la introducción –en un proceso- de la perspectiva de género en sus políticas y programas. En la búsqueda por abrir y ampliar el conocimiento y las reales oportunidades que tendrían las mujeres, nos encontramos trabajando para introducir las estadísticas desagregadas por sexo en todos los niveles.

La Dirección del Trabajo está desarrollando a nivel nacional, talleres que permitan conocer las herramientas estratégicas para la gestión sindical. En estas actividades se ha garantizado la participación femenina en a lo menos un 25% de los asistentes, cifra no menor, si se considera que las mujeres representan alrededor de un tercio de la fuerza laboral activa. Esta medida y el fortalecimiento de la sindicalización llevarán a una mayor participación de la mujer en la toma de decisiones, potenciando su representación en los procesos de negociación. En este mismo sentido, el Fondo para la Modernización de las Relaciones Laborales, financió durante el año 2000, la capacitación y desarrollo de temas vinculados a las mujeres.

En la institucionalización de la Política de Diálogo Social, que el Gobierno se ha planteado como meta del sexenio, el Ministerio ha comprometido su participación de forma “permanente” en el grupo que aborda la temática “mujer y trabajo”. Las reformas laborales establecidas por el Gobierno contemplan la regulación de las nuevas modalidades de contratación, como el contrato a tiempo parcial y el tele-trabajo, que persigue compatibilizar la vida familiar y laboral. Las reformas laborales, contemplan además la incorporación de normas para la prevención y sanción de prácticas discriminatorias de cualquier tipo.

También se está estudiando la situación de las trabajadoras temporeras, con la idea que ellas puedan hacer cotizaciones y mejorar su futuro previsional, El Ministerio tuvo también, una activa participación para la aprobación de la Ley sobre Abuso Sexual en el Trabajo. Otro hecho relevante es la

<sup>51</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>52</sup> Superintendente de Seguridad Social del Ministerio del Trabajo y Previsión Social de Chile (Segpres)

creación del Foro para la Reforma de la Justicia Laboral y Previsional. Se cree que esta reforma a la justicia laboral y previsional será de gran ayuda para consolidar los derechos laborales, facilitando el acceso a la justicia de los trabajadores, en especial de las mujeres que enfrentan una serie de problemas en materia previsional. Complementariamente se están realizando esfuerzos para difundir información estadística objetiva sobre la situación que afecta a la mujer, con la idea de derribar mitos, como aquellos que aseguran que las mujeres fallan más en el trabajo y que por ende somos menos productivas.

Entre otras actividades que estamos realizando pueden destacarse las siguientes: a) gestiones conjuntas con las empresas y Oficinas Técnicas de Capacitación para aumentar el porcentaje de participación de las mujeres en los programas de capacitación laboral que se implementan a través de la franquicia tributaria y el Fondo de Capacitación; b) fortalecimiento institucional de las Oficinas Municipales de Información Laboral, a través del Departamento de Intermediación Laboral del Servicio nacional de capacitación y empleo y de la Subdirección de desarrollo regional; c) acciones con las Oficinas Técnicas Intermedias de Capacitación, que permitan destinar los remanentes de la franquicia tributaria a becas sociales para capacitar a mujeres trabajadoras de escasos recursos. A todo esto se suman acciones positivas en prestaciones de seguridad social para las mujeres, como por ejemplo, la pensión de vejez (la edad para obtener pensión de vejez, es de 60 años para la mujer y 65 años para los hombres), y la pensión para madre de hijos naturales o no matrimoniales del causante.

## B. Síntesis del debate

En este panel el intercambio de opiniones se concentra en dos materias principales: una es el cuestionamiento a las formas en que se utiliza el concepto de género, y los alcances que esto tiene en la distinción entre políticas de género y medidas centradas en las demandas de las mujeres. La otra, aborda las dificultades que enfrentan los Estados contemporáneos, los instrumentos que utilizan, sus fortalezas y debilidades técnicas y metodológicas para transversalizar enfoques -desde aparatos restringidos y con recursos escasos- que se hagan eco de las demandas de la ciudadanía, cada vez más consciente de la especificidad de sus necesidades y derechos.

Se expone la preocupación de que la perspectiva de género se esté usando cada vez más como sinónimo de mujeres, lo que puede dejar ocultas -detrás de conceptos técnicos y metodológicos- la riqueza social, cultural y política de las demandas de las mujeres. Sobre esta base se formula una pregunta a las investigadoras del proyecto: ¿Cómo trabajaron esta diferenciación?. En esta línea, se reafirma que el concepto de género no sólo es un instrumento metodológico, sino un cambio de paradigma para entender la problemática social, que incorpora las necesidades de las mujeres rompiendo con la perspectiva androcéntrica del desarrollo. Las mujeres no sólo están afectadas por la crisis del trabajo, ni son las únicas que han sufrido el impacto de esta crisis, y también entre las mujeres hay diferencias de realidad y grados de discriminación, pero la propuesta es situar el análisis de este ámbito específico en el contexto de una mirada crítica que apunte a causas más estructurales y menos coyunturales de su condición social.

En tal sentido, la transversalización del género no se trata de ‘agregar’ mujeres a los beneficios de determinadas políticas, sino incorporar este enfoque en el curso principal de las políticas. Esta tarea impone límites y contradicciones, expresadas en múltiples barreras a la equidad de género. En el contexto de la acción del Estado, poner en agenda las necesidades de las mujeres, teniendo un horizonte de no discriminación implica también acoger la especificidad, por ejemplo, de las adultas mayores, de los y las personas con discapacidad, de las mujeres de diferentes etnias, etc. Complementando este planteamiento se aclara que la transversalización tiene un carácter integral y multidisciplinario, y se actualiza en los vínculos entre las dimensiones micro y macro, entre equidad y eficiencia, en la práctica de la intersectorialidad. *Mainstreaming*, en cambio, significa poner la preocupación género en el núcleo duro de las decisiones políticas y económicas.

Al referirse al rol del Estado y los instrumentos que acuña para transversalizar el enfoque de género, surge una pregunta general sobre los sistemas de indicadores que disponen, tanto para el

diagnóstico como para el monitoreo de las políticas correctivas. Al respecto, no sólo se pone en juego la voluntad política de los gobiernos de documentar su propia acción, sino también la posibilidad de democratizar la información y ponerla a disposición de la sociedad civil, y el cumplimiento de su rol de control ciudadano.

## **X. Panel 7: Estrategias institucionales para promover los derechos económico laborales de las mujeres**

---

### **A. Síntesis de las exposiciones**

#### **1. Presentación del panel**

**Mario Rovere<sup>53</sup>**

Esta mesa se centra más en los actores representados que en los temas. Nuestros invitados e invitadas representan un espectro muy amplio de experiencias de la sociedad civil relacionadas con la promoción de derechos en muy diversos ámbitos.

La tarea de promover el ejercicio de derechos económico laborales, se puede analizar en tres ejes principales. Primero, el eje estructural, es decir el desafío de establecer objetivos a largo plazo y elaborar las estrategias para poner tales objetivos al alcance de grandes mayorías. Una vez clarificados estos objetivos, es necesario activar transformaciones que tomen en consideración las características actuales del mercado laboral y le den visibilidad a las inequidades; pero junto con esto es necesario desnaturalizar las inequidades. Por ejemplo, no obstante lo que ya sabemos de la ubicación de las mujeres en el mercado laboral, aún persiste el mito de que su aporte constituye un 'segundo ingreso familiar' lo que a su vez genera efectos perversos como el de las brechas salariales en desmedro de los ingresos de las mujeres.

---

<sup>53</sup> Ex Secretario de Políticas Sociales, Ministerio de Desarrollo Social de Argentina. Moderador del Panel.

El tercer eje se refiere a los procesos de institucionalización, que suelen ser asociados exclusivamente a la gestión del Estado. Pero el concepto de institución involucra no sólo lo que está dado sino también lo que está 'dándose'. En este sentido habría que rescatar los factores instituyentes, que pueden tener un carácter abstracto, como las reformulaciones legislativas, pero cuyos efectos permiten darle sustentabilidad a los logros ya alcanzados. En esta misma línea hay que considerar que la configuración de nuevas problemáticas, exigen consecuentemente nuevas institucionalidades.

El propósito de la equidad de género en el mercado laboral tiene connotaciones de gran alcance: lo laboral está vinculado a lo social y a lo político, y establecer como horizonte ético la ciudadanía de las mujeres obliga a poner la equidad en la perspectiva del perfeccionamiento de lo que es justo. Es necesario entonces instalar esta perspectiva en la corriente principal de las decisiones, afirmar su carácter instituyente supera la visión sectorializada de los problemas de género. Tal aproximación implica un rol relevante de la sociedad civil y sus alianzas con el mundo académico y el propio Estado. No puede ser de otro modo puesto que luchar contra la discriminación, es aportar madurez a la sociedad y profundizar la democracia como un todo.

## **2. Empleos productivos y equitativos en la maquila. Contribuciones de la empresa privada<sup>54</sup>**

**Waldo Jiménez<sup>55</sup>**

En primer lugar quiero felicitar a la CEPAL por la organización de este Seminario Regional sobre la Institucionalización del enfoque de género y agradecerles por haber considerado a El Salvador como uno de los tres países en los cuales se hicieron diagnósticos sobre las políticas económico-laborales, concretamente en el empleo de la maquila textil y de confección.

Describiré en breves líneas la situación reciente de mi país. Luego de haber finalizado 12 años de conflicto interno, en 1992 El Salvador inició importantes reformas para la modernización del Estado, en el área tributaria y de comercio exterior, y la privatización de la banca comercial, de las telecomunicaciones, de la distribución de la energía eléctrica y del sistema previsional, además de la creación y fortalecimiento de instituciones como la Policía Nacional Civil, las Superintendencias del Sistema Financiero, de Valores y de Pensiones entre otras.

Después del crecimiento sostenido de la década de los noventa la economía ha entrado, en los últimos tres años, en una fase de lento crecimiento y se ha agravado la situación fiscal, sobretudo por los costos de la reforma previsional y los costos que significará la reconstrucción del país luego de los fuertes y devastadores terremotos de enero y febrero del presente año.

En los últimos años, el sector exportador y particularmente la maquila textil, ha crecido a tasas mayores al 15%, siendo el sector que ha sostenido la economía del país junto con las remesas familiares. El buen desarrollo de la maquila es básico para el futuro próximo de nuestra economía y esencial para la generación de empleos. En ese sentido, los logros del gobierno respecto de la Ampliación de la Iniciativa del Cuenca del Caribe que permite exportaciones de productos de maquila de confección a Estados Unidos libre de aranceles, y la reciente vigencia de un TLC con México, benefician a un sector que se ha convertido en el motor de la economía.

Quiero referirme brevemente a seis factores importantes para el mejoramiento de las condiciones laborales de las mujeres:

- a) Contar con información estadística e indicadores económicos y laborales, confiables, disponibles y de calidad para la formulación de una política institucional con enfoque de género y para medir, evaluar y reorientar su impacto.

<sup>54</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>55</sup> Gerente Técnico de la Asociación Nacional de la Empresa Privada, ANEP, de El Salvador

- b) Incrementar la capacitación tanto de empleados como de empleadores sobre temas de interés común como derechos laborales, civiles y patronales, seguridad e higiene ocupacional, violencia intrafamiliar, mejoramiento educativo y desarrollo de destrezas para mejorar la productividad y la formación técnico profesional con visión de futuro, basadas en la incorporación de nuevas tecnologías, que agreguen mayor valor al producto final.
- c) Fortalecer prácticas que permitan la rápida solución de conflictos laborales y de las denuncias de las empleadas y los empleados, en las instancias correspondientes lo más cercano al lugar de trabajo, ya que esto permite mejores relaciones y el ambiente laboral es propicio para aumentos en la productividad. En El Salvador ya existe una Comisión Interinstitucional para la Prevención de Conflictos en la Maquila, que debe ser reactivada a la brevedad.
- d) Avanzar hacia esquemas que faciliten a las mujeres combinar el trabajo productivo y el reproductivo, por ejemplo establecer jornadas de trabajo en horas por semana en vez de horas por día, permite ajustar los horarios según sea conveniente para las empleadas y los empleadores. Este es un tema de discusión en las instancias tripartitas.
- e) Mejorar las condiciones para que mujeres y hombres puedan desarrollar sus labores productivas y reproductivas, exige desde contar con seguridad social en salud y previsión, requerido por ley, hasta la construcción de clínicas locales y el desarrollo, en los próximos meses, de un proyecto piloto de guardería en el lugar de trabajo.
- f) Promover la educación como política nacional para la superación de la pobreza. Los datos de salarios de hombres y mujeres en mi país muestran una diferencia importantes a favor de los primeros, lo cual debe ser un incentivo para apostar a que las mujeres aumenten su grado de escolaridad y tengan acceso a mejores salarios. Políticas que incentiven que las niñas y las jóvenes que tradicionalmente realizan tareas domésticas, tengan condiciones para no abandonar la escuela. Esto trae consigo un efecto generacional importante: una mujer mejor educada, impulsará a sus hijos a que logren un mejor nivel de educación.

Nuestras maquilas deben competir basadas en la intensidad del conocimiento, en la búsqueda de transferencia de tecnología y en la transformación productiva; el país debe dar el salto cualitativo de atraer maquilas en comunicaciones, software y otras tecnologías para generar nuevos y mejores empleos. Sin embargo, la reactivación de la economía necesita de importantes disminuciones en los costos de producción para atraer nuevas inversiones. Estos costos están relacionados con: disminuir la inseguridad ciudadana, la burocracia de los servicios que presta el gobierno, y el costo de la energía eléctrica; mejorar la infraestructura vial, modernizar el puerto y el aeropuerto; modernizar el Instituto Salvadoreño del Seguro Social y aumentar la cantidad y la calidad de la capacitación.

El enfoque de género en las políticas económicas y laborales permitirá disminuir desigualdades como parte de un proceso que la misma sociedad irá asumiendo como propio. Las principales apuestas hacia el futuro deben estar enfocadas hacia generar empleos de calidad y mejorar la productividad para disminuir la pobreza de amplios sectores de la sociedad, sin lo cual el enfoque de género no podrá ser aprovechado para beneficio de todos los salvadoreños. El sector privado tiene por delante un compromiso con la historia que por el bien de todos debe aprovechar.

### **3. Contribución del sector sindical a la formulación de políticas económico laborales con equidad de género. Herramientas y estrategias<sup>56</sup>**

**Graciela Retamoso<sup>57</sup>**

Las estrategias del movimiento sindical nacional (en Uruguay) y regional no serían fructíferas si no lográramos instalar junto a la sociedad civil una agenda pública que tuviera el enfoque de género. Conociendo la envergadura de la tarea, nos hemos dado una estrategia hacia el interior de la organización y hacia los ámbitos de representación que ocupan las centrales sindicales en la institucionalidad, nacional y regional.

En el año 1996 nos trazamos un plan que llevara la Comisión de la Mujer de la Central de Trabajadores de Uruguay al 6to Congreso Nacional: consolidar un número suficiente de cuadros sindicales mujeres capaces de mantener regularmente el funcionamiento de una comisión, definiendo responsabilidades y delegaciones en tres comisiones que consideramos vitales para nuestro relacionamiento interno y sus repercusión en la estrategia sindical: una dedicada a la formación, la segunda dedicada al empleo y su representación en la Junta Nacional de Empleo (Fondo Bipartito administrado por trabajadores y empresarios para la capacitación de trabajadores en seguro de desempleo) y, por último, a la de integración regional dependiente de la Secretaria de Mercosur.

En la primera línea impulsamos cursos para trabajadoras con diferentes temas de la agenda definida por el Congreso e instalamos cursos anuales, cuyo tema central es compartido y debatido por compañeras de Montevideo y del interior del país. Para la segunda propuesta debimos primero consolidar lazos con compañeros claves para cada comisión que fueran sensibles a la inclusión de la visión de género consolidando así un número suficiente de "socios hombres con poder de decisión" que colaboraran para poner la discusión desde esta perspectiva. Situándonos en el momento actual de desarrollo de ese trabajo enumeramos los siguientes ámbitos en los que la iniciativa tuvo respuesta:

El PIT-CNT tiene una de sus cinco representaciones interinstitucionales dedicada a la igualdad. La Tripartita de Igualdad de Oportunidades y de Trato dedica sus esfuerzos a concretar un Plan Nacional de Igualdad en el Empleo, mediante las siguientes estrategias: a) posicionar ante los poderes públicos y especialmente ante las instancias de decisión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, el objetivo principal del Plan. Aumentar así, la visibilidad y presencia de la Comisión Tripartita en el ámbito institucional y extra institucional; b) desarrollar cauces de relación y colaboración con los ámbitos públicos y de la sociedad civil, en apoyo para la elaboración del plan como Instrumento de Política Pública para la Igualdad; c) comprometer el expreso apoyo del Ministerio de Trabajo a través de su Ministro a esta iniciativa, objetivo que fue logrado en diciembre del año 2000.

En el ámbito de la Junta Nacional de Empleo (JUNAE) después de tres años de ajuste, se concreta el Primer Plan de Formación Profesional para mujeres en la sede de Cinterfor (Oficina de Formación Profesional de la OIT). Esta sería la primer iniciativa que apoya el ámbito en favor de la capacitación para mujeres, con una perspectiva de género.

Luego de un proceso de diálogo, tenemos presencia en la institucionalidad del Mercosur desde mediados de 1998, la integración definitiva a la estructura de la Coordinadora. Ello permitió colocar la visión de género en algunos de los temas que la Coordinadora consideraba centrales en su agenda. En su última reunión en Asunción de Paraguay aprobó una tabla consensuada de indicadores de género que deberán relevar todos los países para lo que se denomina Observatorio del Mercado de Trabajo del Mercosur y que permitirá tener datos comparados de esta perspectiva; a su vez la Comisión Sociolaboral

<sup>56</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>57</sup> Responsable de la Comisión de la Mujer del PIT-CNT e integrante de la Secretaria Técnica de la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales Del Cono Sur

del Mercosur dispone que dentro del primer informe de memorias sea el derecho de igualdad de hombres y mujeres en el empleo uno de los documentos regionales a considerarse. La reunión aprueba una cláusula de su intención de transverzalizar con la perspectiva de género los diferentes temas de la agenda regional.

Por último deseamos agregar que el PIT-CNT participa de la Comisión de Seguimiento de los Compromisos Beijing (CNS), como organización fraterna desde su constitución y allí se articula con las mujeres organizadas de variados orígenes. Se coordina no sólo para las efemérides del movimiento de las mujeres, sino también para la dinamización de algunas agendas como la de la tripartita y de la integración regional.

A través de la Comisión de la Mujer de la Intendencia de Montevideo, se apoya la preparación de un Plan de Igualdad de la Ciudad que involucra una mirada de género en las políticas municipales, en el marco de la política de descentralización llevada adelante por la Comuna.

El acelerado proceso de integración económica ha puesto de manifiesto los déficits democráticos que existen en nuestros países para la toma de decisiones, pero también permite visibilizar la problemas donde los temas de género tienen oportunidad de expresarse. Nos afiliamos a la máxima que dice: crisis es siempre oportunidad. Ayudemos a la oportunidad poniendo la discusión de los déficits democráticos en primera línea y el tema de la igualdad no como una cosa de las mujeres sino como medio de hacer de nuestras sociedades ámbitos sustentables para la superación de los difíciles momentos por los que atravesamos.

#### **4. Las instituciones públicas y privadas en la promoción de los derechos económico - laborales de las mujeres<sup>58</sup>**

**Rosario Aguirre<sup>59</sup>**

Comparto la idea que sustenta la propuesta de este panel en cuanto a que "las políticas públicas deben ser entendidas como toda forma de acción organizada en objetivos de interés común, más que exclusivamente como acciones estatales". En ese sentido la fortaleza o la debilidad de las políticas de equidad de género dependen de la negociación entre actores sociales y elites decisoras y de la articulación de esfuerzos de las comunidades académica e internacional, en el contexto de condicionamientos económicos, políticos, culturales e institucionales propios de cada país.

Desde esta perspectiva procuraré situar mis reflexiones sobre la situación de Uruguay en materia de políticas de equidad en el trabajo.

Uruguay presenta una situación paradójal: ha realizado importantes avances en el reconocimiento de la igualdad formal, sin embargo, tiene grandes dificultades para situar la equidad de género como tema de política y para implementar una institucionalidad gubernamental que incluya este principio en el diseño de las políticas. El país ha sido sensible al contexto internacional ratificando los principales Convenios internacionales para la promoción de la igualdad de género en el trabajo así como los tratados de Derechos Humanos de mayor importancia para la igualdad de género. Posee una ley que prohíbe toda discriminación que viole el principio de igualdad de trato y oportunidades para ambos sexos en cualquier sector o rama de actividad laboral (art. 1), aprobada en 1989 y reglamentada en 1997 .

En 1992 se creó la Dirección Nacional del Empleo en el seno del Ministerio de Trabajo para proponer y ejecutar programas de orientación laboral y profesional y administrar el Fondo de Reconversión Laboral, formado por contribución patronal y de los trabajadores. Recientemente se ha conformado la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades y Trato en el empleo (1997), integrada por el Ministerio de Trabajo como instancia coordinadora, el Instituto de la Mujer, representantes

<sup>58</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>59</sup> Socióloga, Directora del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República. Uruguay

sindicales y empresariales, la que ha impulsado importantes iniciativas, por ejemplo de capacitación laboral dirigida a mujeres.

Sin embargo, resulta llamativo que el Instituto Nacional de la Familia y la Mujer, ubicado en la órbita del Ministerio de Educación y Cultura, no haya podido lograr aún una mayor jerarquía y un presupuesto acorde a sus responsabilidades. En el documento preparado por Lieve Daeren para este proyecto (Serie Mujer y Desarrollo No. 29) se muestra que Uruguay es el único país de la región que no ha aprobado un Plan Nacional de Igualdad y que por el momento tampoco tiene planes sectoriales.

Los analistas han subrayado que en materia de desarrollo social el Uruguay ha sido un caso excepcional en América Latina, pudiendo consolidar una sociedad "hiperintegrada" y con relativos bajos niveles de desigualdad respecto a otros países de la región. Aunque en las últimas décadas empeoró la situación económica y social persiste un imaginario colectivo que niega la existencia de desigualdades, al punto que se puede sostener que amplios sectores de la sociedad uruguaya siguen impregnados de una cultura política que considera superadas o irrelevantes las desigualdades sexuales y étnicas.

Las trabajadoras tienen dificultades para plantear reclamos por violación de derechos y para promover medidas específicas destinadas a impedir las desigualdades de hecho que se presentan en el ámbito laboral. Las transformaciones en el mundo del trabajo –ya reiteradas en este Seminario- han afectado la capacidad de acción del movimiento sindical y la integración y permanencia de las mujeres en organizaciones sindicales se ha ido debilitando; además las reivindicaciones de género chocan con la priorización de los temas vinculados a la conservación de los puestos de trabajo y el salario. Cada año hay más trabajadores que no se encuentran amparados en la negociación colectiva debido a que sus sectores de actividad han dejado de negociar y este tipo de negociación no ha sido sustituida a nivel de la unidad productiva. A pesar de ello, entre las resoluciones del VI Congreso del PIT-CNT (1997) se expresó la necesidad de capacitar en cuestiones de género a quienes participan en las negociaciones.

Dentro del modelo socioeconómico vigente hay poca apertura para la elaboración e implementación de agendas sociales que busquen reestructurar los derechos sociales y la provisión del bienestar. Por ello no es extraño que las sindicalistas y las organizaciones de mujeres no hayan podido avanzar hacia espacios de interlocución más amplios en el movimiento sindical y con el Estado y que en materia de género se haya desarrollado una débil institucionalidad con escasa capacidad técnica y política. Por otra parte los nuevos conocimientos sobre las desigualdades y las discriminaciones en el trabajo han permeado poco al conjunto de la sociedad, ha circulado sobre todo entre las organizaciones de mujeres quienes tampoco han colocado en el centro de sus reivindicaciones a las discriminaciones en el trabajo. Sin embargo, la mayor presencia de mujeres en el Parlamento y en la Administración Pública en el actual período abre expectativas acerca de la incorporación de la visión de género en la agenda política.

En un estudio reciente realizado en Uruguay se afirma que el grado de tecnificación de la política es sensiblemente menor al del resto de la región, debido a difíciles relaciones entre intelectuales y política y también por la menor extensión del campo profesional de expertos y analistas simbólicos. De todos modos en los últimos años se ha fortalecido el desarrollo institucional de las Ciencias Sociales, sobre todo en el ámbito universitario y, además, el sector público ha incorporado a expertos universitarios en algunos sectores sociales sometidos a reforma, como por ejemplo en la educación.

En la transición a la democracia las relaciones más fuertes en materia de estudios de género tuvieron lugar con ONGs y centros académicos privados los que volcaron su atención a las demandas y necesidades de los/las integrantes de organizaciones sindicales y otras organizaciones populares. Hoy el desplazamiento de la investigación hacia el ámbito universitario da la posibilidad de desarrollar una articulación más plural con el sector empresarial y el sector sindical. Esta potencialidad es sentida en la comunidad académica y determina nuevos desafíos en la producción de conocimiento y nuevas formas de relación entre el sector universitario, el sector productivo y las organizaciones sociales.

Se han incrementado los recursos técnicos a nuestro alcance. Los acuerdos interinstitucionales posibilitan el acceso a la información producida por la oficina estadística nacional (existe un acuerdo

marco de cooperación Universidad de la República- INE) lo cual permite trabajar con un mayor nivel de profundidad con nuevos desarrollos metodológicos en la construcción de indicadores de género, tanto a nivel nacional como departamental. Otro elemento potenciador que incentiva el desarrollo de una perspectiva comparada es la presencia de redes de investigadores/as y expertos/as que se articulan a través de grupos en los que se abordan desde distintas perspectivas temas económicos y laborales desde un enfoque de género.

## **5. La promoción de los derechos económico-laborales de las mujeres en Ecuador. Contribuciones desde la sociedad civil<sup>60</sup>**

**Elena Ipaz Landeta<sup>61</sup>**

En los países del área andina, aún no se ha superado la discriminación y exclusiones de las mujeres, especialmente en el mundo del trabajo, por ello se hace necesario asumir por parte de los Estados, medidas concretas para revertir esta situación. El Ecuador, no es la excepción.

Sin embargo, en nuestro país, existe una entidad nacional rectora en lo concerniente a la formulación, proposición y elaboración de propuestas políticas, económicas y jurídicas destinadas a mejorar la calidad de vida de las mujeres del Ecuador, a través del mejoramiento de las condiciones de ambiente y de trabajo, es el Consejo Nacional de las Mujeres, CONAMU. En el Ecuador, existe, además, la ODEPLAN, la Oficina de Planificación, que es una entidad adscrita a la Vicepresidencia de la República, como una de las entidades que se encarga en todos los ministerios de introducir la dimensión de género, los mecanismos que han sido creados en los países de la región con el fin de crear políticas públicas que generen oportunidades y beneficios más equitativos entre mujeres y hombres y presten cada día más atención a los temas labores y económicos de las mujeres.

La sociedad civil organizada a la cual pertenece la Federación Nacional de organizaciones Campesinas, Indígenas y Afro-ecuatorianas (FENOCIN), ha realizado importantes contribuciones para enfrentar los problemas de la mujer en los espacios económico-laborales, formulando propuestas que favorezcan a trabajadores y trabajadoras del país.

La Asamblea Nacional, en el año 98, introdujo importantes leyes en beneficio de la mujer, y de los sectores indígenas y afro descendientes, referidos a sus derechos colectivos como el rescate de la medicina ancestral y alternativa, la administración de justicia, la defensa de las tierras y territorios, la defensa de los recursos naturales, la consulta previa en cuanto a la exploración y explotación de petróleo, minas, y madereras, una educación de calidad, el derecho a la organización social, el de propiedad intelectual colectiva, el de mantener, desarrollar, y fortalecer la identidad y la cultura, derechos constitucionales de género para ejercer la acción de amparo, en el evento en que los derechos colectivos sean negados u obstaculizados en su ejercicio, entre otros.

La FENOCIN, tiene una propuesta política la que plantea cuatro programas básicos: a) Programa de fortalecimiento organizativo; b) programa de desarrollo sustentable, equitativo y con identidad; c) programa de construcción de la autonomía y pluriculturalidad de las sociedad indígena, negra y mestiza del Ecuador; d) programa de participación en la globalización con identidad y oposición al neoliberalismo.

La FENOCIN, con un conjunto representativo de las organizaciones campesinas e indígenas, está debatiendo estas propuestas en el seno de las mesas de diálogo con el Gobierno Nacional y con el conjunto de organizaciones sociales del país, para que mediante un diálogo nacional se promueva y construya espacios democráticos en la propia sociedad, y construir propuestas de políticas alternativas para ser expuestas ante el Ejecutivo y el Congreso Nacional. Estos espacios se han producido

<sup>60</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>61</sup> Secretaria Nacional de la Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Afro-ecuatorianas (FENOCIN), Ecuador

recientemente en las ciudades Guayaquil y Quito, con representantes de las universidades, sindicatos, iglesias, empleados públicos, organizaciones de jóvenes, mujeres, indígenas, campesinos, estudiantes universitarios, colegios de profesionales, organismos de derechos humanos, ONGs de investigación y otros actores representativos.

El abrir espacios democráticos al seno de la sociedad nos parece una opción, en una sociedad cada día más excluyente y racista como la ecuatoriana. Nuestra confederación está promoviendo el crecimiento y desarrollo sustentable con identidad y equidad, para combatir la transmisión intergeneracional de la pobreza a través de la asignación, la redistribución y el incremento de recursos del Estado especialmente en las prioridades de la política social: a) fomentamos medidas positivas para superar cualquier efecto negativo de la globalización y liberación del comercio y asegurar el acceso justo y equitativo a sus beneficios y oportunidades; b) desarrollamos estrategias tendientes a lograr más y mejores empleos para todos y sistemas equitativos de protección social; c) implementamos proyectos que favorezcan al sector campesino indígena y negro tales como el de agroturismo, organización de la mujer, alternativas agro ecológicas y crédito, entre otros.

Hemos acordado suscribir un Convenio con el CONAMU, para formalizar una acción a mediano y largo plazo que promueva la mayor participación de las mujeres en todas las actividades que impulse esta entidad nacional, entre ellas la del turismo rural alternativo y el proyecto PADEMUR que tiene como objetivo fundamental fortalecer las actividades productivas agropecuarias, agroindustriales, artesanales, de comercio y servicios gestionadas por mujeres rurales y desarrollar su autonomía integral.

## **6. Políticas económico-laborales con equidad de género. El aporte de las organizaciones de mujeres<sup>62</sup>**

**Rosibel Flores<sup>63</sup>**

En El Salvador, durante la década de los años noventa se generó un crecimiento de organizaciones de mujeres, las cuales demandan equidad en la participación social y política y exhortaban a estudiar y proponer soluciones a su problemas específicos. Con el fin del conflicto armado que duró cerca de 12 años, se llegó a la firma de los Acuerdo de Paz, entre el gobierno salvadoreño y el FMLN. Este ambiente que estimuló debates y nuevas formas de organización donde las mujeres expresaron su voz sin intermediaciones. Este movimiento facilitó el encuentro de mujeres independientes, organizaciones de mujeres y organizaciones feministas interesadas en que la problemática de las mujeres fuera incluida y atendida en la agenda política nacional. Las elecciones de 1994, en las que por primera vez se abrió el espectro de participación electoral a todas las corrientes políticas e ideológicas, se convirtieron en una oportunidad para que las mujeres tuvieran incidencia política en los asuntos públicos del país.

Dentro del movimiento surgió la iniciativa de construir una plataforma que recogiera las demandas más sentidas de las mujeres salvadoreñas. Su elaboración fue un intercambio intenso y representativo donde las mujeres participantes sistematizaron estudios, ideas y soluciones. Este esfuerzo permitió realizar un diagnóstico político y socioeconómico de las mujeres, el cual fue enriquecido mediante consultas con especialistas y con amplios grupos de mujeres. La Plataforma de Mujeres llegó a agrupar catorce demandas generales, las cuales reunieron setenta y ocho reivindicaciones. Miles de mujeres, en manifestación pública, respaldaron la Plataforma y dieron la fuerza que influyó en la firma de un protocolo de compromiso.

A partir de los vínculos que como Méridas teníamos con mujeres trabajadoras asalariadas, nos interesamos especialmente en las condiciones de trabajo de las trabajadoras de la maquila. Durante los diagnósticos hechos para la Plataforma se había comentado insistentemente acerca de la necesidad de

<sup>62</sup> La versión completa de este documento se encuentra en el sitio web de la Unidad de la Mujer y Desarrollo de la CEPAL <http://www.cepal.cl/mujer/proyectos/gtz/default.htm>

<sup>63</sup> Economista, Directora Ejecutiva del Movimiento de Mujeres Mérida Anaya Montes "Las Méridas", El Salvador

hacer cambios en las leyes reguladoras del sector. Ante la falta de información en este tema, decidimos hacer una investigación de la cual entre sus principales resultados podemos mencionar: las mujeres que laboran en las maquilas son mujeres jóvenes y madres solteras que llegan a las maquilas en busca de mejores salarios, pero sin conocimiento de sus derechos frente a la realidad que van a vivir. Ya como trabajadoras son sometidas a un sistema laboral basado en la exigencia de un alto rendimiento de trabajo, en crecientes metas de producción y en constante maltrato. El agotamiento físico, el desgaste psicológico, la ausencia de seguridad social, de organización y libre emisión de pensamiento, son un efecto típico de este sistema autoritario de trabajo.

A pesar de las dificultades impuestas por las empresas para tomar contacto con las trabajadoras, fuimos tejiendo una red de contactos y consultas que permitieron hacer un primer encuentro con trabajadoras de diferentes zonas francas y socializar el diagnóstico con un método que simultáneamente recogía posibles soluciones a los problemas. A partir de todo esto, decidimos elaborar una propuesta legal para reformar la vigente Ley de Zonas Francas y Recintos Fiscales en el área de seguridad social, realizar acciones simultáneas para convertir la demanda en un hecho político público e impulsar toda una acción de cabildeo con funcionarios y funcionarias de gobierno, académicos y académicas, sindicatos e iglesias para hacer realidad nuestra propuesta.

El 15 de agosto de 1995 logramos presentar la propuesta de reforma a Ley de Zonas Francas y Recinto Fiscales respaldada por trabajadoras de la maquila, organizaciones de mujeres, e instancias nacionales e internacionales de solidaridad. Al cabo de un arduo trabajo de divulgación y cabildeo legislativo, 25 de enero de 1996 fue aprobada la propuesta de reforma. El texto aprobado respetó casi totalmente el contenido original de las demandas.

Sobre la base de los contenidos de estas propuestas, hemos incorporado en nuestra organización un programa relacionado a la promoción de los derechos de las trabajadoras de la maquila, desde una perspectiva de género, que incluye capacitación en derechos laborales, asesoría jurídica, apoyo y coordinación organizacional, difusión legislativa y denuncias públicas sobre las condiciones y trato que se les da a las trabajadoras de la maquila.

Todo este proceso ha permitido la creación de una Red de Mujeres Trabajadoras en la defensa de sus derechos humanos y laborales. Somos parte a nivel de Centroamérica de la Red de Mujeres en Solidaridad con las trabajadoras de la maquila, espacio de coordinación que tiene como objetivo principal hacer propuestas en conjunto para un mejoramiento de las condiciones y las relaciones laborales.

Actualmente enfrentamos o aminoramos graves dificultades: La reducción del gasto público para sanear el déficit fiscal, lleva a que el Estado no asuma las responsabilidades sociales que le corresponde entre ellas salud, educación, servicios básicos. La privatización de los servicios básicos redoblará la carga doméstica que ya tenemos las mujeres, haciéndolos inaccesibles para las mujeres de escasos recursos, que son la mayoría en nuestro país. La desregulación del mercado de trabajo creará condiciones para mayores abusos de las patronales en contra de la población, particularmente la femenina. La invisibilización del aporte económico, social y fiscal de las mujeres, facilita a los planificadores la omisión de inversiones para nuestras demandas; las estructuras de toma de decisiones están conformadas en su mayoría por hombres, lo que incide decisivamente en la falta de conocimiento e imaginación necesaria para poder detectar las necesidades de las mujeres en materia de gasto e inversión pública.

Por todo esto es que consideramos necesario sentar las bases para una nueva visión de la Economía, que tome como centro de su planteamiento el objetivo de elevar la calidad de vida de la población, el manejo sostenible de nuestros recursos y la erradicación de las discriminaciones por razones de género y de edad. Esta iniciativa ha sido discutida con organizaciones de mujeres, organizaciones sociales y universidades con el objetivo de ir sensibilizando y dando la prioridad de retomar el tema económico desde una perspectiva de género, también ha sido bien recibida en el seno legislativo y esperamos el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, también lo haga suyo y

podamos aunar esfuerzos para que un día no muy lejano podamos ver plasmado en el presupuesto del Estado, rubros destinados para el desarrollo de las mujeres.

Para construir una agenda pública es necesario partir de los intereses de los diferentes actores sociales quienes, conscientes de sus condiciones, trabajen por cambiar su realidad. Es necesario también definir recursos para la divulgación de los avances legislativos, para contribuir a su adecuada aplicación. Tanto instancias gubernamentales como organizaciones sociales pueden procurar y concertar espacios para discutir y proponer alternativas de solución a las diferentes problemáticas en el campo económico-social, construyendo una agenda de reformas que considere el impacto de los tratados comerciales. Les corresponde velar y potenciar el cumplimiento de derechos humanos, económicos, y sociales, laborales, y el de la libertad de organización, particularmente en la maquila. En síntesis, desarrollar nuevos mecanismos de organización, difusión, presión e incidencia, en coordinación con las organizaciones sociales tanto a nivel local, nacional como internacional.

## **B. Síntesis del debate**

En este diálogo se reitera la necesidad de revisar los conceptos que han estructurado el seminario: transversalización, institucionalización, enfoque de género. En este marco se estima necesario definir también los diferentes roles que le competen al Estado y a la sociedad civil. En el caso de las organizaciones sociales sería importante contextualizar su acción en el marco de estas definiciones, con un énfasis especial en la capacidad de negociar, como una estrategia más productiva que la polarización.

Se plantea la dificultad de establecer alianzas entre las organizaciones de mujeres y el sector empresarial, por cuanto estos últimos estarían tensionados tanto por la necesidad de competitividad que les impone el comercio internacional, como por las demandas de las mujeres organizadas quienes a su vez, podría estar respondiendo a determinados intereses partidarios. Otro ámbito de dificultades señalado es el de la representatividad de las mujeres en las instancias de debate social, donde es convocado el tercer sector: aquí también se ponen en juego los intereses no siempre convergentes entre el movimiento de mujeres y los sectores sindicales. Desde el punto de vista de las académicas, ven obstaculizada la posibilidad de integrar su producción académica a la corriente principal de la formulación de políticas de género, por cuanto el Estado y la academia parten de marcos conceptuales diferentes. Frente a estos cuestionamientos, otras intervenciones ponen el acento en la necesidad de construir confianza entre los diversos sectores de la sociedad civil, para lograr consensos mínimos que orienten el trabajo mancomunado.

Este panel ha hecho un aporte sustantivo no sólo por la calidad de sus contenidos, ya que ha compartido un exhaustivo menú de iniciativas tendientes al fortalecimiento de los derechos económicos y laborales, sino porque ha permitido romper con la idea de secuencia, recuperando la lógica del debate y el intercambio de visiones desde diferentes lugares discursivos y de acción.

Los expositores han dado nuevas evidencias de las deudas de la democracia en nuestras sociedades, pero también han señalado caminos de respuestas colectivas. Tal vez haya que poner todavía mayor énfasis en los aspectos culturales de los cambios que nos proponemos, en la forma cómo circulan los mensajes y en cómo son apropiados por la gente. En un contexto de globalización, también hay oportunidades para globalizar la solidaridad y la solidaridad de género.

## **Anexos**

---

## Anexo 1

### Lista de participantes

#### A. Países

##### Alemania

Pietro Merlo  
Consejero, Cooperación Económica  
Embajada de Alemania en Chile

##### Argentina

Marisa Alfiz  
Asesora del Consejo Nacional de la Mujer

Laura Pautassi  
Consultora, Proyecto CEPAL - GTZ

María José Rodríguez,  
Coordinadora del Programa  
Fortalecimiento para la Formación de  
Mujeres de Bajos Ingresos, Ministerio  
del Trabajo

Mario Rovere  
Docente, Universidad de Buenos Aires

Norma Sanchis  
Consultora, Equipo de Seguimiento  
Investigación y Propuesta de Políticas  
para las Mujeres (ESIP)

Carmen Storani  
Presidenta del Consejo Nacional de la Mujer

##### Brasil

Eva Blay  
Coordinadora Científica del Núcleo de  
Estudios de la Mujer y Relaciones  
Sociales  
De Género (NEMGE)  
Universidad de Sao Paulo

Sueli Galhardo  
Secretaría Ejecutiva, Conselho Nacional  
dos Direitos da Mulher

Delaine Martins Costa  
Coordinadora – Núcleo de Estudos  
Mulher e Políticas Públicas,  
Instituto Brasileiro de Administração  
Municipal

María Aparecida Medrado

Conselheira, Conselho Nacional dos  
Direitos da Mulher

Lenita Noman  
Assesora Especial do Ministro do  
Desenvolvimento Agrario  
Ministerio do Desenvolvimento Agrario.

Graciela Rodríguez,  
Red Género y Comercio

##### Chile

##### *Servicio Nacional de la Mujer*

Adriana Delpiano  
Ministra Directora

Valeria Ambrosio  
Área Mujer, Familia y Calidad de Vida

María Angélica Bórquez  
Área Estudios y Estadística

María Isabel Cárcamo  
Área Autonomía Económica y  
Superación de la Pobreza

Anita Deaguirre  
Área de Relaciones Internacionales,

Alejandra Faúndez  
Área de Estudios y Estadística

Pamela García  
Área Mujer y Trabajo

Vanessa Marmentini  
Área Autonomía Económica y  
Superación de la Pobreza

Sylvia Lamadrid  
Área Mujer, Familia y  
Calidad de Vida

Sylvia Venegas  
Área Autonomía Económica y  
Superación de la Pobreza

Pamela Villalobos  
Área de Relaciones Internacionales

### *Centro de Estudios de la Mujeres*

Virginia Guzmán  
Investigadora

Amalia Mauro  
Investigadora

Patricia Román  
Investigadora

### *Otras Instituciones*

Mauricio Feliú  
Coordinador Proyectos de Desarrollo  
Organizacional  
División de Relaciones Humanas  
Ministerio de Salud

Mónica Fuenzalida  
Representante, Asociación Chilena de  
Turismo

Helia Henríquez  
Jefa, Departamento de Estudios,  
Dirección del Trabajo

Maggie Irigoien  
Coordinadora de Autoevaluación,  
Vicerectoría de Asuntos Académicos,  
Universidad de Chile

Francisco León,  
Consultor

Natacha Molina  
Sub-Directora, Instituto de la Mujer

Inés Reza Moreira  
Directora Escuela de Sociología,  
Universidad Arcis

Marisol Quintana  
Consultora

Loreto Bravo  
Encargada de Salud y Género, CORSAPS

### **Costa Rica**

Silvia Lara  
Directora Técnica  
Instituto Nacional de las Mujeres

### **Cuba**

Magalys Arocha  
Secretaria de Relaciones Exteriores  
Federación de Mujeres Cubanas

### **Ecuador**

Lola Villaquirán de Espinosa  
Directora Ejecutiva, Consejo Nacional  
de la Mujeres

Elena Olivia Ipaz Landeta  
Secretaria Nacional de la Mujer y la  
Familia  
Federación Nacional de Organizaciones  
Campesinas, Indígenas y Afro-  
ecuatorianas

Martha Ordoñez  
Consultora Proyecto CEPAL - GTZ

### **El Salvador**

Jenny Flores de Coto  
Directora Ejecutiva  
Instituto Salvadoreño para el Desarrollo  
de la Mujer

Enilda Flores de Rodríguez  
Directora Ejecutiva  
Movimiento de Mujeres "Melida Anaya  
Montes"

Carlos Hernández  
Asesor Técnico Dirección de Relaciones  
Internacionales de Trabajo  
Ministerio de Trabajo

Waldo Jiménez Rivas  
Gerente Técnico  
Asociación Nacional de la Empresa  
Privada

### **Guatemala**

Lily Caravantes  
Secretaria Ejecutiva, Secretaría  
Presidencial de la Mujer

### **Haiti**

Marie Carmen Paul-Austin  
General Director of the Ministry on  
Woman's Status and Women Rights  
Ministry on Woman Status and Woman  
Rights

### **Italia**

Carla Camilli  
Seniores Italia

**Mexico**

María Eugenia Gómez Luna  
Asesora de la Presidencia  
Instituto Nacional de Estadística,  
Geografía e Informática

Elda Paz Gutiérrez  
Primer Secretario, Embajada de México

Alfredo Hualde  
Profesor/Investigador, El Colegio de La  
Frontera Norte, Tijuana

Clara Jusidman  
Directora General, Asesores en  
Desarrollo Social AC

**Paraguay**

Cira Chamorro Bogarin  
Dirección de Planificación, Secretaría de la  
Mujer de la Presidencia de la República

**República Dominicana**

Sergia Galván Ortega,  
Directora de Políticas Públicas,  
Secretaría de Estado de la Mujer

**Uruguay**

Rosario Aguirre  
Directora del Departamento de Sociología  
Facultad de Ciencias Sociales  
Universidad de la República

María Carmen Ferreira Marreguy  
Directora Nacional de Empleo  
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

Graciela Retamoso Fernández,  
Secretaria Técnica Comisión de Mujeres  
Coordinadora de Centrales del Cono Sur

**B. Organismos del Sistema de las Naciones Unidas****Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)**

María José Moreno Ruiz  
Oficial de Programas, Chile

Karin Slowing

Consultora de Género y Desarrollo,  
Guatemala

Teresa Muñoz  
Pasante Perú

**Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM)**

Branca Moreira Alves  
Directora Regional UNIFEM - Cono Sur

Mónica Muñoz  
Jefa Sección América Latina y el Caribe  
- Nueva York

**C. Organismos Especializados****Organización Internacional del Trabajo (OIT)**

Takako Mochizuki  
Experta Asociada en temas de género  
ETM, Oficina de Santiago

Nava San Miguel  
Experta Género ETM Países Andinos  
Oficina Regional de Lima

María Elena Valenzuela  
Consultora OIT/CEM

**Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)**

Marcela Ballara  
Oficial Principal, Mujeres en el Desarrollo

**Organización de las Naciones Unidas para la Ciencia y la Cultura (UNESCO)**

María Luisa Jáuregui,  
Especialista en Educación, Coordinadora  
para Asuntos de Género

**Organización Mundial de la Salud-Organización Panamericana de la Salud (OMS-OPS)**

Thelma Gálvez  
Consultora

## **D. Otros**

### **Agencia Alemana de Cooperación Técnica - GTZ**

Olga Sofía Díaz González  
Consultora Programa Medio Ambiente - GTZ, Colombia

Joerg Freiberg Strauss  
Experto División de Políticas Sociales - GTZ

Violeta Otero  
Proyecto de Promoción de Políticas de Género - GTZ, Nicaragua

Ingrid Rosner  
Coordinadora de Género  
Programa Nacional del Servicio Alemán, GTZ-Chile

Malena Laucero Vincenti  
Promoción Economía y Empleo, GTZ-Uruguay

Chviela Widmeir  
Coordinadora, GTZ-Chile

### **E. Comisión Económica para América Latina (CEPAL)**

José Antonio Ocampo  
Secretario Ejecutivo

Reynaldo F. Bajraj  
Secretario Ejecutivo Adjunto

Miriam Krawczyk  
Directora, División de Planificación de Programas y Operaciones

Alicia Bárcena  
Directora, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos

Vivianne Ventura  
Directora, División de Comercio Internacional

Sonia Montañó  
Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo

María Nieves Rico  
Oficial de Asuntos Sociales, Unidad Mujer y Desarrollo

Diane Alméras  
Oficial de Asuntos Sociales, Unidad Mujer y Desarrollo

Irma Arriagada  
Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social

Lieve Daeren,  
Experta, Unidad Mujer y Desarrollo

Flavia Marco  
Consultora, Unidad Mujer y Desarrollo

María de los Angeles Martínez  
ILPES

Carina Ponce  
Consultora, CELADE

Ammi Vargas Rivas  
Consultora División de Desarrollo Social

Ana Sojo  
Oficial de Asuntos Sociales, División de Desarrollo Social

Daniel Titelman  
Unidad Estudios Especiales

María Thorin  
Consultora, División Comercio Internacional

Nicola Wiebe,  
Proyecto Equidad CEPAL-GTZ

Misty Heggeness  
Practicante, División Desarrollo Social

## Anexo 2

### Agenda del Seminario

#### Martes, 12 de junio

9:00 -9:30	Registro de participantes
9:30 - 10:15	<p><b>Sesión de apertura</b></p> <p>José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo, CEPAL</p> <p>Jorg Freiberg Strauss, Asesor GTZ</p> <p>Mónica Muñoz, Jefa Sección América Latina y el Caribe, UNIFEM</p> <p>Sonia Montaña, Jefa Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL</p>
10:15 - 10:30	<p><b>Presentación del proyecto y objetivos del seminario</b></p> <p>María Nieves Rico, Coordinadora Proyecto, CEPAL - GTZ.</p>
10:30 - 10:45	Café
10:45 - 12:30	<p><b>Panel 1: El enfoque de género en el análisis y las políticas económico- laborales</b></p> <p><b>Moderadora:</b> Rebeca Grynspan, Ex- Vicepresidenta, Costa Rica.</p> <p><b>Panelistas:</b></p> <p>María Elena Valenzuela, Oficina para América Latina, OIT.</p> <p>Eva Blay, Universidad Sao Paulo, Brasil</p> <p>Karin Slowing, PNUD-CEPAL, Guatemala.</p> <p>Graciela Rodríguez, Red Género y Comercio Internacional</p> <p>Clara Jusidman, Economista, México.</p>
12:30 - 13:00	Debate
13:00 - 14:30	Almuerzo
14:30 - 15:20	<p><b>Panel 2: Calidad de empleo en el sector salud.</b></p> <p><b>Expositora:</b> Laura Pautassi, Consultora Proyecto CEPAL-GTZ.</p> <p><b>Moderadora:</b> María Nieves Rico, Coordinadora Proyecto, CEPAL - GTZ.</p> <p><b>Comentaristas:</b></p> <p>Jorge Katz, Director División Desarrollo Productivo y Empresarial, CEPAL.</p> <p>Mauricio Feliú, Coordinador Proyectos de Desarrollo Organizacional División Recursos Humanos, Ministerio de Salud, Chile.</p> <p>Ana Sojo, Div. Desarrollo Social. CEPAL.</p>

- 15:20 - 15:30 Debate
- 15:30 - 16:20 **Panel 3: La situación laboral en el turismo.**  
**Expositora:** Martha Ordoñez, Consultora Proyecto CEPAL-GTZ.  
**Moderadora:** Lieve Daeren, Experta Proyecto CEPAL-GTZ  
**Comentaristas:**  
Alicia Bárcena, Directora Div. Medio Ambiente y Recursos Naturales, CEPAL.  
Silvia Lara, Directora Técnica, Instituto Nacional de las Mujeres, Costa Rica.  
Mónica Fuenzalida, Asociación Chilena de Empresas Turísticas, Chile.
- 16:20 - 16:30 Debate
- 16:30 - 16:45 Café
- 16:45 - 17:30 **Panel 4: El empleo en el sector de la maquila**  
**Expositora:** Ligia Alvarenga Jule, Consultora Proyecto CEPAL-GTZ.  
**Moderadora:** María Nieves Rico, Coordinadora Proyecto, CEPAL - GTZ.  
**Comentaristas:**  
Vivianne Ventura, Directora División Comercio Internacional, CEPAL.  
Alfredo Hualde Alfaro, Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, México.  
María Eugenia Gómez Luna, INEGI, México.
- 17:30 Debate

### **Miércoles, 13 de junio**

- 9:20 - 10:45 **Panel 5: La transversalidad del enfoque de género en el Estado**  
**Moderadora:** Adriana Delpiano, Ministra Servicio Nacional de la Mujer, Chile.  
**Panelistas:**  
Carmen Storani, Presidenta, Consejo Nacional de la Mujer, Argentina.  
Lola Villaquirán, Directora Ejecutiva, Consejo Nacional de las Mujeres, Ecuador.  
Jenny de Coto, Directora Ejecutiva, Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de las Mujeres, El Salvador.

10:45 - 11:00	Debate
11:00 - 11:15	Café
11:15 - 12:45	<p><b>Panel 6: Estrategias sectoriales para la equidad de género</b></p> <p><b>Moderadora:</b> Sonia Montaña, Jefa, Unidad Mujer y Desarrollo, CEPAL.</p> <p><b>Panelistas:</b></p> <p>Lieve Daeren, Experta Proyecto CEPAL-GTZ</p> <p>Carlos Hernández, Asesor Técnico de la Dirección de Relaciones Internacionales, Ministerio de Trabajo, El Salvador.</p> <p>Ximena Rincón, Superintendente de Seguridad Social, Ministerio de Trabajo, Chile.</p>
12:45 - 13:00	Debate
13:00 - 15:00	Almuerzo
15:00 - 16:30	<p><b>Panel 7: Estrategias institucionales para promover los derechos económico-laborales de las mujeres</b></p> <p><b>Moderador:</b> Mario Rovere, ex- Secretario de Políticas Sociales, M. de Desarrollo Social, Argentina.</p> <p><b>Panelistas:</b></p> <p>Rosario Aguirre, Directora del Departamento de Sociología, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República, Uruguay.</p> <p>Elena Ipaz, Secretaria de la Mujer, Federación Nacional de Organizaciones Campesinas, Indígenas y Afroecuatorianas, Ecuador.</p> <p>Rosibel Flores, Directora Movimiento Melida Araya Montes, El Salvador.</p> <p>Waldo Jiménez, Gerente Técnico Asociación Nacional de la Empresa Privada, El Salvador.</p> <p>Graciela Retamoso, Comisión de la Mujer, Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur</p>
16:30 - 16:45	Debate
16:45 - 17:00	Café
17:00 - 17:30	<p><b>Sesión de clausura</b></p> <p>María Nieves Rico, Coordinadora Proyecto, CEPAL - GTZ.</p> <p>Reynaldo Bajraj, Secretario Ejecutivo Adjunto, CEPAL.</p>



NACIONES UNIDAS



Serie

seminarios y conferencias

## Números publicados

- 1 Hernán Santa Cruz Barceló: un homenaje en la CEPAL, (LC/L.1369-P); N°. de venta: S.00.II.G.59 (US\$10.00).
- 2 Encuentro latinoamericano y caribeño sobre las personas de edad (LC/L.1399-P), N° venta: S.00.II.G.88 (US\$10.00), 2000.
- 3 La política fiscal en América Latina: una selección de temas y experiencias de fines y comienzos de siglo (LC/L.1456-P); N°. venta: S.00.II.G.33 (US\$10.00), 2000
- 4 Cooperación internacional para el desarrollo rural en el Cono Sur - Informe del seminario regional - Santiago, Chile 14 y 15 de marzo de 2000 LC/L.1486-P N° venta: S.00.II.G.18 (US\$10.00), 2000
- 5 Política, derecho y administración de la seguridad de la biotecnología en América Latina y el Caribe (LC/L.1528-P), N° de venta S.01.II.73 (US\$ 10.00), 2001
- 6 Informe de la relatoría del seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación y experiencias exitosas (LC/L.1501-P; LC/IP/L.186), N° venta: S.01.II.G. 42 (US\$10.00), 2001
- 7 Memorias del Seminario Internacional sobre bancos de programas y proyectos de inversión pública en América Latina (LC/L.1502-P; LC/IP/L.187), N° venta: S.01.II.G.48 (US\$10.00), 2001
- 8 Seminario de alto nivel sobre las funciones básicas de la planificación. Compendio de experiencias exitosas (LC/L.1544-P; LC/IP/L.189), N° venta: S.01.II.G.85 (US\$10.00), 2001
- 9 Desafíos e innovaciones en la gestión ambiental (LC/L.1548-P) ), N° de venta S.01.II.G.90 (US\$ 10.00), 2001
- 10 La inversión europea en la industria energética de América Latina (LC/L.1557-P), N° de venta S.01.II.G.102 (US\$ 10.00), 2001
- 11 Desarrollo Sostenible. Perspectivas de América Latina y el Caribe. Reunión consultiva regional sobre desarrollo sostenible en América Latina y el Caribe (LC/L.1613-P), N° de venta: S.01.II.G.153 (US\$ 10.00), 2001.
- 12 Las campañas mundiales de seguridad en la tenencia de la vivienda y por una mejor gobernabilidad urbana en América Latina y el Caribe (LC/L.1616-P), N° de venta: S.01.II.G.156 (US\$ 10.00), 2001.
- 13 Quinta Conferencia Interparlamentaria de Minería y Energía para América Latina (LC/L. 1642-P), N° de venta: S.01.II.G.180 (US\$10.00), 2001
- 14 Metodología estandarizada común para la medición de los gastos de defensa (LC/L.1624-P), N° de venta: S.01.II.G. 168 (US\$10.00), 2001
- 15 La migración internacional y el desarrollo e las Américas. (En prensa).
- 16 Taller preparatorio de la Conferencia Anual de Ministros de Minería/Memorias Caracas (LC/L.1648-P), N° de venta: S.01.II.G. 184 (US\$10.00), 2001
- 17 Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales, mayo 2001 (LC/L.1645-P), N° de venta: S.01.II.G.197 (US\$10.00), 2001

- 18 Seminario internacional Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. (En prensa).
- 19 Informe de relatoría del seminario Sistemas nacionales de inversión pública en América Latina y el Caribe: balance de dos décadas. (En prensa).
- 20 Informe del Seminario "Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina (LC/L.1667-P), N° de venta: S.01.II.G.201 (US\$10.00), 2001 [www](#)

- 
- El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile. No todos los títulos están disponibles.
  - Los títulos a la venta deben ser solicitados a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, [publications@eclac.cl](mailto:publications@eclac.cl).

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre: .....
Actividad: .....
Dirección: .....
Código postal, ciudad, país: .....