
macroeconomía del desarrollo

Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina

Roxana Maurizio



División de Desarrollo Económico

Santiago de Chile, junio de 2010

Este documento fue preparado por Roxana Maurizio, investigadora de la Universidad Nacional de General Sarmiento y del CONICET, Argentina y consultora de la División de Desarrollo Económico de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), para el taller "Los retos que enfrenta la institucionalidad laboral", CEPAL, 13 y 14 de abril de 2009.

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

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa: 1680-8843

ISBN: 978-92-1-323424-2

LC/L.3230-P

Nº de venta: S.10.II.G.34

Copyright © Naciones Unidas, junio de 2010. Todos los derechos reservados

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

Resumen	5
Introducción	7
1. Género y mercado de trabajo. Hechos estilizados de la situación laboral de las mujeres en la región	9
1.1 Participación en la fuerza de trabajo	9
1.2 Desempleo y calidad del empleo	10
1.3 Remuneraciones y salarios	10
1.4 Protección social	11
1.5 Pobreza	11
2. La perspectiva de género en el análisis de las políticas del mercado de trabajo. Acuerdos y debates en la región	13
3. Marco normativo internacional y regional	15
3.1 Disposiciones legales y compromisos internacionales	15
3.1.1 Convenios, recomendaciones internacionales y la agenda de Trabajo Decente de la OIT	16
3.1.2 Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio	17
3.1.3 Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo ..	18
3.1.4 MERCOSUR.....	18
3.1.5 Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	18
3.2 Legislación laboral nacional.....	19
3.2.1 Acceso a guarderías y cuidado familiar.....	19
3.2.2 Trabajo doméstico	19
3.2.3 Acoso sexual	20
4. Guías de acción y dispositivos para la incorporación de la dimensión de género en las políticas nacionales	23

4.1	Planes Nacionales para la Igualdad de Oportunidades e Informes al CEDAW	23
4.2	Espacios de promoción de la equidad de género: los Consejos de la Mujer	25
4.3	Unidades de género en los ministerios de trabajo	26
5.	Instituciones laborales y políticas del mercado de trabajo desde el enfoque de género.	
	Estrategias, resultados y agenda pendiente en América Latina.....	27
5.1	Instituciones laborales	27
5.1.1	Salario mínimo	28
5.1.2	Negociaciones colectivas	28
5.1.3	Protección ante el desempleo	30
5.1.4	Inspección de las condiciones de trabajo.....	31
5.2	Políticas activas del mercado de trabajo	31
5.2.1	Capacitación y formación profesional	32
5.2.2	Apoyo al desarrollo empresarial	35
5.2.3	Creación directa de empleo	37
5.2.4	Servicios de intermediación laboral	37
5.2.5	Servicios de cuidado infantil.....	39
5.2.6	Sistemas de información laboral.....	39
6.	Políticas de transferencias condicionadas de ingresos.....	41
7.	Reflexiones finales.....	45
	Bibliografía	49
	Serie Macroeconomía del desarrollo.....	53

Resumen

El mercado de trabajo en América Latina continúa evidenciando fuertes desequilibrios que se manifiestan a través de las elevadas tasas de desempleo y de la baja calidad de los empleos generados. En este contexto, las mujeres enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y cuando lo hacen experimentan peores condiciones que se traducen en diferentes formas de discriminación y segmentación.

El documento estudia las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina desde un enfoque de género analizando sus debilidades y fortalezas y evaluando en qué medida cumplen el objetivo de eliminar toda forma de discriminación.

Se plantea la necesidad de que la transversalización de la perspectiva de género y la formulación de políticas específicas para ciertos conjuntos de mujeres estén basadas en un enfoque de derechos y en el reconocimiento del rol que ellas tienen, tanto en el proceso productivo como en el trabajo no remunerado, y de la importancia de ambos para el funcionamiento del sistema económico.

Para ello, es necesario trabajar en todas las dimensiones que hacen a la institucionalidad laboral, tanto en el marco regulatorio como en las políticas del mercado de trabajo, y en la toma de conciencia por parte de la sociedad de la necesidad y desafíos de avanzar hacia la igualdad de oportunidad y de trato entre mujeres y varones.

Introducción¹

El mercado de trabajo en América Latina continúa exhibiendo fuertes desequilibrios que se manifiestan a través de las elevadas tasas de desempleo y de la baja calidad de los empleos generados. Algunos grupos de trabajadores experimentan situaciones laborales más desfavorables que otros. Entre ellos se encuentran los individuos de menor nivel educativo, las mujeres y los jóvenes.

En este marco, la institucionalidad laboral y las políticas del mercado de trabajo adquieren un rol fundamental apuntalando la generación de empleo decente a la vez que garantizando la protección y el fortalecimiento de los más desprotegidos.

En particular, la necesidad de incorporar el enfoque de género en las políticas del mercado de trabajo reside en que: (1) el trabajo, especialmente el trabajo decente, es la vía principal de reducción de la pobreza y de aumento en el bienestar, como así también de autonomía de los individuos, especialmente de las mujeres; (2) las mujeres enfrentan condiciones laborales más desventajosas que los hombres que se expresan tanto a través “del lado de la oferta” (dificultades para combinar el trabajo remunerado con las responsabilidades familiares) como del “lado de la demanda” (fenómenos de segregación y discriminación) y (3) cada vez más, las mujeres son proveedoras únicas o principales de ingresos en un considerable número de hogares.

Por lo tanto, en la medida en que la pobreza se relaciona con el mercado de trabajo, las situaciones de discriminación, segregación, precariedad laboral y déficit de trabajo decente que enfrentan con mayor intensidad las mujeres configuran el fenómeno de feminización de la pobreza.

¹ Deseo agradecer muy especialmente a María José Rodríguez, María Nieves Rico, María Elena Valenzuela, Rosalía Cortés, Osvaldo Kacef y Jürgen Weller por sus valiosos comentarios a una versión preliminar de este documento.

Como lo menciona OIT (2003), las políticas de combate a la pobreza tienen que enfrentar el problema de discriminación no sólo por razones de equidad y bienestar sino también de eficiencia. En relación a esto último, cada vez más se acepta, por un lado, que la fuerza de trabajo femenina es necesaria para llevar adelante los procesos de producción y para apuntalar mayores tasas de crecimiento económico; por otro, que el trabajo no remunerado de las mujeres es indispensable para el funcionamiento del sistema económico (Daeren, 2001). Por lo tanto, desde la perspectiva de eficiencia, reducir y eliminar la discriminación y la segregación que experimentan las mujeres contribuye a incrementar los niveles de productividad, competitividad y crecimiento de la economía en la medida en que se utilizan plenamente todos los factores de la producción.

Al mismo tiempo, la equidad de género es un elemento esencial para alcanzar niveles elevados de desarrollo económico, integración social y para construir sociedades democráticas donde la ciudadanía sea ejercida plenamente. Por último, se reconoce que no es posible avanzar en el logro del trabajo decente sin la promoción de la igualdad de género y sin eliminar todas las formas de discriminación.

Los países de la región cuentan en la actualidad con un conjunto considerable de políticas del mercado de trabajo, muchas de las cuales han logrado un mayor impulso durante la década de los noventa debido a las fuertes alteraciones y reestructuraciones del mercado de trabajo asociadas de la apertura económica internacional y a los avances tecnológicos. Con el objetivo de reducir el impacto negativo de estos cambios, los países de la región comenzaron a implementar un conjunto variado de políticas que intentaban actuar sobre la oferta y la demanda de empleo incrementando los niveles de calificación de la fuerza de trabajo, generando nuevos puestos de trabajo –dirigidos especialmente a la población más afectada-, mejorando la intermediación entre la oferta y la demanda y otorgando transferencias monetarias a los desocupados.

Al mismo tiempo, los gobiernos han ido ratificando acuerdos internacionales y estableciendo leyes nacionales que avalan los principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación entre mujeres y varones que sirven como punto de partida para lograr efectivamente estos objetivos. Sin embargo, las importantes brechas aún existentes en el mercado de trabajo indican que estas acciones por sí solas no garantizan la erradicación de la discriminación contra la mujer y otros grupos vulnerados.

Para alcanzar estos objetivos, uno de los pilares es la incorporación de la dimensión de género en las políticas de empleo, del mercado de trabajo y de eliminación de la pobreza. Ello no se logra hasta tanto no se considere a las mujeres como un grupo meta de estas políticas lo que implica superar la visión que se tiene de ellas como oferentes exclusivos de cuidados en el hogar. Para ello, es necesario trabajar en todas las dimensiones que hacen la institucionalidad laboral, tanto en el marco regulatorio como en las políticas del mercado de trabajo y en la toma de conciencia por parte de la sociedad respecto de la necesidad y los desafíos de avanzar hacia la igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y varones.

Este estudio se propone analizar las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo vigentes en América Latina desde un enfoque de género estudiando sus debilidades y fortalezas y evaluando en qué medida cumplen el objetivo de eliminar toda forma de discriminación.

El documento consta de siete secciones. La siguiente presenta un breve panorama de la situación laboral de las mujeres en América Latina. La sección 2 discute la perspectiva de género en el análisis de las políticas del mercado de trabajo. La sección 3 describe el marco normativo vigente a nivel internacional y en los países de la región. La sección 4 analiza los planes nacionales para la igualdad de oportunidades y los espacios institucionalizados para el adelanto de las mujeres. Por su parte, la sección 5 describe la batería de instituciones laborales y políticas del mercado de trabajo con enfoque de género evaluando los avances y la agenda pendiente en la región. La sección 6 presenta un análisis de las políticas de transferencias condicionadas de ingresos desde una perspectiva de género. Finalmente, en la sección 7 se presentan algunas reflexiones finales.

I. Género y mercado de trabajo. Hechos estilizados de la situación laboral de las mujeres en la región²

Existe una extensa literatura que enfatiza la situación de desventaja que experimentan las mujeres en el mercado de trabajo a la vez que revaloriza el aporte que ellas realizan al proceso productivo y al crecimiento económico. Se reconoce allí que las mujeres enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y que cuando lo hacen experimentan peores condiciones que se manifiestan a través de diferentes formas de discriminación y segregación.

A continuación se detallan los aspectos más importantes relacionados con la inserción laboral de las mujeres analizando la dinámica de los últimos años y las características estructurales del mercado de trabajo en la región.

1.1 Participación en la fuerza de trabajo

La tasa de participación femenina ha venido registrando una tendencia creciente en los últimos años, si bien continúa siendo más baja que la de los varones. Esta situación se asocia, por un lado, con las limitaciones que le imponen las responsabilidades reproductivas y familiares y, por otro, con las condiciones de mercado menos favorables al empleo femenino remunerado.

Al mismo tiempo, se observa un elevado porcentaje de mujeres que sólo realizan actividades domésticas. En este sentido, se evidencia una desigual distribución de las tareas en el hogar donde ellas, en promedio,

dedican gran cantidad de horas al trabajo no remunerado. Ello sugiere que la mayor presencia de mujeres en la fuerza de trabajo no ha sido acompañada por una reducción de las responsabilidades familiares y sociales.

Asimismo, se observa una fuerte heterogeneidad dentro del conjunto de mujeres donde aquellas provenientes de hogares pobres tienen tasas de actividad aún más bajas que las mujeres de hogares no pobres. Entre los factores que generan esta brecha se encuentran los menores niveles de educación, la mayor cantidad de hijos y las menores posibilidades de acceder a los servicios de cuidado infantil.

1.2 Desempleo y calidad del empleo

Las mujeres también han venido experimentando tasas crecientes de desempleo. Sin embargo, las tasas de desempleo femeninas continúan siendo más elevadas que las masculinas. La población joven es la que se encuentra más afectada por la desocupación y, dentro de ésta, las mujeres son el grupo que registran las tasas más altas. Esta situación resulta particularmente preocupante dado que, en general, las mujeres jóvenes poseen mayores niveles de educación que los hombres de iguales tramos etáreos, lo que sugiere no sólo una situación de inequidad sino de ineficiencia al no aprovechar plenamente las calificaciones de un amplio conjunto de mano de obra.

Sin embargo, ésta no es la única manifestación de las mayores dificultades que las mujeres enfrentan en el mercado de trabajo. Entre las ocupaciones femeninas continúa siendo muy elevada la presencia del sector informal. Más aún, las mujeres tienden a ubicarse en el extremo inferior del abanico de ocupaciones en este sector trabajando como cuenta propias, trabajadoras del servicio doméstico o trabajadoras sin remuneración. Relacionado con ello, al menos parcialmente, las mujeres continúan exhibiendo elevados índices de precariedad laboral.

Al mismo tiempo, las trayectorias laborales y las posibilidades de una carrera laboral ascendente en el caso de las mujeres, más que en los hombres, se ven afectadas por la existencia de segregación horizontal y vertical donde las trabajadoras no acceden a ciertas ocupaciones (en general, la mayor inserción laboral se da en ocupaciones “femeninas”) ni a ciertos puestos jerárquicos (la existencia de “techos de cristal”), aún teniendo niveles de calificación similares o superiores a la de los varones.

Asimismo, las mujeres exhiben, en general, una mayor intermitencia ocupacional asociada, en gran medida, a las mayores probabilidades de salir de un puesto de trabajo. Ello se debe, como ya se mencionó, a las mayores responsabilidades que tienen normalmente en el desarrollo de ciertas actividades no económicas, situación determinada por las pautas culturales y el ciclo de vida. Adicionalmente, estos patrones culturales se encuentran reforzados por el hecho que los empleadores, ante la evidencia de la mayor rotación que exhiben las mujeres en conjunto, tienden a hacer recaer sobre ellas una cantidad mayor de puestos precarios e inestables.

1.3 Remuneraciones y salarios

Sumado a todo ello, continúan evidenciándose importantes brechas salariales como producto, en parte, de la discriminación que ellas experimentan en el mercado de trabajo. Estas brechas suelen ser crecientes con el nivel educativo.

La mayor rotación ocupacional suele ir acompañada, asimismo, de una más elevada inestabilidad de ingresos. Tal situación resulta particularmente dificultosa entre aquellas familias de menores recursos por estar asociada a mayores niveles de vulnerabilidad a riesgos sociales.

1.4 Protección social

Estos factores hacen que las mujeres, en promedio, estén menos protegidas por los sistemas contributivos de seguridad social. En particular, las trayectorias laborales cortas e inestables, los salarios más bajos, la mayor incidencia del sector informal y de puestos precarios y la sobrerrepresentación en actividades excluidas de los sistemas de base contributiva, hacen más difícil para ellas cumplir con todos los requisitos para acceder a los beneficios previsionales, al seguro de desempleo y a otros beneficios sociales.

1.5 Pobreza

Finalmente, se verifica que los hogares con jefatura femenina están sobrerrepresentados entre los más pobres e indigentes en un contexto de aumento del número de hogares con jefatura femenina. En términos dinámicos, las mujeres (y los hogares con jefatura femenina) experimentan mayores probabilidades de entrar a la pobreza y menores probabilidades de salir de esta situación.

Asimismo, resulta interesante observar que los factores asociados a esta dinámica son diferentes en el caso de los varones y de las mujeres. En el primer caso, la misma se relaciona casi exclusivamente con la situación laboral mientras que en el segundo también aparecen los “eventos” demográficos y la dinámica familiar. En efecto, muchas mujeres entran a la pobreza como consecuencia de una separación conyugal o luego del nacimiento de un hijo lo que las obliga a reducir su participación en el mercado de trabajo. Una situación aún más compleja experimentan las madres adolescentes en situación de pobreza donde muchas de ellas abandonan tempranamente sus estudios dificultando aún más su inserción laboral futura.

II. La perspectiva de género en el análisis de las políticas del mercado de trabajo. Acuerdos y debates en la región

Existen razones de equidad pero también de eficiencia para avanzar hacia la igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres. Desde la perspectiva de eficiencia, reducir y eliminar la discriminación y la segregación que experimentan las mujeres contribuye a incrementar los niveles de productividad, competitividad y crecimiento de las economías en la medida en que se utilizan plenamente todos los factores de la producción. Por su parte, la equidad de género es un componente esencial del proceso de desarrollo económico, de integración social y de consolidación de sociedades más democráticas.

Para alcanzar aquellos objetivos, uno de los pilares es la incorporación de la dimensión de género en las instituciones laborales y en las políticas del mercado de trabajo y de protección social. Para ello es necesario, en primer lugar, superar la visión que se tiene de las mujeres como oferentes exclusivas de cuidados en el hogar negando su capacidad para insertarse plena y establemente en el mercado de trabajo.

En segundo lugar, como sugiere Yannoulas (2005), es necesario diferenciar las políticas dirigidas a las mujeres de las políticas de género. Las primeras están focalizadas en ciertos grupos de mujeres (en general, pobres) y tienen el objetivo de mejorarles las condiciones de vida a través de un mayor acceso al mercado de trabajo o a los ingresos. Las segundas, por su parte, tienen objetivos más amplios y ambiciosos como lo es modificar la desigualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres en el mercado de trabajo.

Por tercer lugar, es necesario eliminar cualquier componente que dificulte o restrinja el acceso de las mujeres a tales políticas a la vez que fortalecer explícitamente su inclusión. Como menciona Abramo (2003), dadas las diferentes oportunidades con las que cuentan originariamente las mujeres, para lograr que haya igualdad de oportunidades en el acceso a estos programas es necesario que se considere desde el diseño mismo las limitaciones que pueden imponer las responsabilidades familiares, la falta de acceso a redes de empleo, la falta de ciertas calificaciones, las relaciones de poder y otras restricciones culturales. Uno de los aspectos más importantes en relación a ello tiene que ver con la existencia de servicios gratuitos de cuidado familiar y con la flexibilidad horaria.

Otro de los aspectos relevantes tiene que ver con los criterios de evaluación de las políticas del mercado de trabajo y de combate a la pobreza desde una perspectiva de género. En este sentido, una de las dimensiones importantes a considerar es en qué medida la aplicación de una política permite avanzar en la igualdad de oportunidades o, por el contrario, refuerza formas y mecanismos de desigualdad e inequidad (Arriagada, 2005). En este sentido, no sólo es importante evaluar los efectos directos de estos programas sino también los indirectos, los previstos y los no previstos. En relación a esta cuestión, existen amplios debates, algunos de los cuales se resumen a continuación:

Se discute la importancia relativa de las políticas proactivas focalizadas en las mujeres, especialmente en las más pobres, vis a vis la transversalidad de todas las políticas públicas. ¿Políticas de género o políticas para las mujeres? ¿Cómo obtener la combinación óptima de ambas estrategias?

En relación a los programas de transferencias monetarias condicionadas se discute si la focalización en las mujeres implica un mayor empoderamiento de ellas o, por el contrario, mayores responsabilidades en los logros educativos de sus hijos a la vez que se reafirma la división sexual de las tareas dentro del hogar.

En relación a los programas de superación de la pobreza que promueven la incorporación de las mujeres en empleos comunitarios en áreas de alimentación, salud o educación se discute si esta estrategia refuerza el papel tradicional de ellas, reproduciendo en el mercado las tareas que realizan al interior del hogar o si, por el contrario, conduce a su mayor independencia económica. Este interrogante se potencia cuando las tareas a las cuales ellas acceden en el marco de estos programas son, en general, precarias y sin ningún tipo de protección social.

En relación a los programas de calificación y formación profesional el debate refiere a si se debería avanzar hacia la profesionalización de las ocupaciones tradicionalmente femeninas o si ello contribuye a la segregación ocupacional y, por lo tanto, la estrategia debería ser ampliar el abanico de oportunidades laborales incluyendo la formación en actividades típicamente masculinas.

Todos estos aspectos, conjuntamente con otros, serán analizados en mayor detalle en las secciones siguientes.

III. Marco normativo internacional y regional

Los gobiernos de la región han ido paulatinamente ratificando acuerdos internacionales que promueven la igualdad de género lo que deriva en la responsabilidad de incorporarlos a la legislación nacional y hacerlos cumplir. Asimismo, han ido estableciendo leyes nacionales en esta materia.

La existencia de un conjunto importante de normativa internacional, regional y nacional permite contar con principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación entre mujeres y hombres que sirven como punto de partida para lograr efectivamente estos objetivos. A continuación se analizan las disposiciones legales más importantes que atañen a la cuestión de género en el ámbito laboral.

3.1 Disposiciones legales y compromisos internacionales

Existen diferentes ámbitos a nivel internacional y regional en los que se reafirma el compromiso con la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres a través de los cuales se establecen normas para la equidad de género en el mundo laboral. Algunos de ellos son: (1) los convenios, recomendaciones internacionales y la agenda de Trabajo Decente de la Organización Internacional del Trabajo (OIT); (2) los Objetivos de Desarrollo del Milenio de Naciones Unidas (ONU); (3) las Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo de la Organización de Estados Americanos (OEA), (4) el MERCOSUR y (5) la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW).

3.1.1 Convenios, recomendaciones internacionales y la agenda de Trabajo Decente de la OIT

En los primeros convenios dictados por la OIT las normas en relación a la situación laboral de las mujeres estaban focalizadas básicamente en proteger a las trabajadoras en tanto reproductoras, esposas y responsables del cuidado familiar. Para ello se establecían normas que protegían su seguridad, salud y condiciones de trabajo. La idea que estaba por detrás era que el ámbito “natural” de la mujer era el hogar y que, por lo tanto, a aquellas mujeres que debían trabajar había que protegerlas de modo que puedan seguir cumpliendo aquel rol.

Así, el Convenio 3 (1919) se refería a la protección de la maternidad (plasmada en el derecho a una licencia por maternidad, a prestaciones en dinero, prestaciones médicas y el derecho a la seguridad del empleo y a la no discriminación), el Convenio 45 (1935) al trabajo subterráneo y el Convenio 89 (1948) al trabajo nocturno. En el año 1952 se realizó una revisión del Convenio 3 lo que dio origen al Convenio 103 donde se hacen más explícitos los medios para el otorgamiento de las prestaciones allí estipuladas. Asimismo, aquel sólo alcanzaba a las mujeres empleadas en la industria y en el comercio por lo que en el nuevo convenio se incluyó a las ocupaciones no industriales y agrícolas como así también a las mujeres que trabajaban en su domicilio o como asalariadas del servicio doméstico en hogares privados.

Poco a poco el enfoque fue cambiando desde aquel basado en la protección de las mujeres en su rol de madres a otro que tiene por objetivo establecer iguales derechos y oportunidades a ambos sexos. Así es como aparece el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración (1951), el Convenio 111 sobre la discriminación (1958) y el Convenio 118 sobre la igualdad de trato (1962). Por su parte, la Recomendación 111 (1958) establece que todas las personas, sin discriminación, deberían gozar de igualdad de oportunidades y de trato en relación con las medidas relativas a la seguridad social.

El Convenio 156 del año 1981 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares cambia, a su vez, el enfoque sobre las funciones de la mujer en estas tareas y reconoce que las responsabilidades familiares no son sólo de ellas sino de la familia en su conjunto. Instituye que “aunque el embarazo, el alumbramiento y la lactancia son, por motivos biológicos, estados exclusivos de la mujer, la reproducción es una función social que debe recibir la protección de la comunidad”. Por lo tanto, se establece que deben adoptarse todas las medidas compatibles con las condiciones y posibilidades nacionales para: (1) permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares el ejercicio de su derecho a elegir libremente su empleo; (2) tener en cuenta sus necesidades en lo que concierne a las condiciones de empleo y a la seguridad social.

Finalmente, dada la importancia de garantizar las prestaciones del seguro de maternidad para mantener los ingresos cuando la madre no trabaja y de adaptarse a los cambios en la situación de las mujeres en el mercado de trabajo, en el año 2000 se adopta un nuevo convenio (183) y la Recomendación 191 sobre la protección de la maternidad.

La ratificación de estos convenios por parte de los países de la región resulta muy importante para el logro de los objetivos de equidad. Los referidos a la protección a la maternidad abordan una de las problemáticas más importante de las mujeres en el mercado de trabajo por cuanto la condición natural de procreadora y las responsabilidades impuestas culturalmente resultan ser fuentes habituales de discriminación.

En el mismo sentido, es de gran relevancia para la región el Convenio 100 sobre igualdad de remuneración para un trabajo de igual valor teniendo en cuenta las elevadas brechas salariales entre hombres y mujeres y los altos niveles de discriminación salarial que aún persisten. También resulta importante el Convenio 111 que tiene por objetivo promover la igualdad de oportunidades en el empleo, no sólo teniendo en cuenta el sexo sino también la raza, religión, color, opinión política y nacionalidad.

Por último, como ya fue mencionado, el Convenio 156 tiene por objetivo promover un equilibrio entre las responsabilidades familiares y la vida profesional de hombres y mujeres. Nuevamente, esto resulta de suma importancia teniendo en cuenta la creciente participación de las mujeres dentro de la fuerza de

trabajo (especialmente aquellas en edad reproductiva) y, por tanto, la necesidad de combinar las responsabilidades en el hogar con el mundo del trabajo.

Otro pilar importante en el logro de la igualdad de oportunidades es la agenda de Trabajo Decente. Este concepto introducido por OIT en 1999 se refiere a las ocupaciones productivas, justamente remuneradas y realizadas en condiciones de libertad, seguridad y equidad. El concepto no se restringe a la dimensión de género sino que incluye un espectro más amplio incorporando la etnia y raza, la edad, la orientación sexual, la nacionalidad y discapacidad, entre otros. Sin embargo, como menciona Abramo (2003), la equidad de género resulta particularmente relevante debido a la extensión en toda la región y a la persistencia en el tiempo de episodios de discriminación en contra de las mujeres.

Siguiendo estos lineamientos, el Programa Global de Empleo presentado por la OIT en 2001 establece como uno de sus objetivos “poner fin a la discriminación en el mercado de trabajo”. Es interesante mencionar que la justificación de ello no está exclusivamente basada en criterios de equidad sino también de eficiencia. En efecto, allí se declama que “las violaciones de los derechos humanos acarrear costos macroeconómicos a los que se puede hacer frente por medio de una estrategia de empleo. Esto queda particularmente demostrado en los casos de discriminaciones de cualquier tipo. Toda clase de discriminación que restrinja el acceso a la educación, al mercado de trabajo, al crédito o a las posibilidades de ocupación socava el crecimiento de la producción y la productividad, al no permitir que el personal adecuado ocupe cada tipo de trabajo para así contribuir al aumento de la productividad”.

En el mismo sentido, la presentación de la Memoria del director general de la OIT “Superar la pobreza mediante el trabajo” y del documento “La hora de la igualdad en el trabajo” en la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo en el año 2003 son consistentes con el rol central asignado al trabajo decente en la eliminación de la pobreza y la importancia de erradicar toda forma de discriminación para lograr este objetivo.

Asimismo, la XV Reunión Regional Americana de la OIT en Lima en 2002 destaca entre sus conclusiones la necesidad de apuntalar la igualdad de oportunidades en el empleo y solicita a la OIT especial atención al diseño de políticas para combatir la discriminación de género, raza, discapacidad, a la vez que destaca la necesidad de que dichas políticas sean concebidas en forma transversal en todos los ámbitos.

Por su parte, la Agenda Hemisférica de Trabajo Decente 2006-2015 establece entre sus objetivos transversales el de “Impulsar la igualdad, en especial de género” a la vez que establece políticas de intervención focalizadas. O sea, se reafirma la dualidad de políticas transversales y de acciones específicas para las mujeres.

Por último, en 2009 se celebra el 90º aniversario de la creación de la OIT y el 10º aniversario de su plan de acción sobre igualdad de género. También es el año en que la Conferencia Internacional del Trabajo tendrá una discusión general sobre “La igualdad de género como eje del trabajo decente”. Por estos motivos la organización ha lanzado en 2008 una campaña internacional sobre la igualdad entre los hombres y las mujeres en el mundo del trabajo denominada “La igualdad de género en el corazón del trabajo decente”. Los objetivos de la misma son: aumentar la toma de conciencia de las cuestiones relacionadas con la igualdad de género en el mercado del trabajo; poner de relieve la interrelación entre la igualdad de género y el logro del trabajo decente y promover la ratificación y aplicación de las normas en materia de igualdad de género.

3.1.2 Declaración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio

La Declaración del Milenio del año 2000 estableció ocho objetivos de desarrollo interconectados en una agenda global, a los cuales se les denominó Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) los que han sido asumidos por todos los países del mundo. Al establecer metas posibles de ser monitoreadas, los ODM se constituyen en un instrumento importante a la hora de medir avances y retrocesos en las diferentes dimensiones allí incorporadas.

En particular, el ODM 3 establece la promoción de la igualdad entre los sexos y la autonomía de la mujer para lo cual se definen diferentes indicadores, incluyendo la igualdad de género en todos los niveles de enseñanza y el aumento en la proporción de mujeres entre los empleados asalariados del sector no agrícola. Es claro que al ser un objetivo “transversal”, el déficit en su logro deriva en un déficit en el resto de los objetivos. Ello se evidencia, por ejemplo, en el caso de la educación primaria universal, la reducción en la mortalidad de menores y la mejora en salud, entre otros objetivos.

3.1.3 Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo

La OEA también ha ido reafirmando a través de sus cumbres y reuniones ministeriales el concepto de trabajo decente mediante los cuales los países miembros asumen el compromiso de adoptar políticas para la generación de más y mejores empleos. Este compromiso ha sido ratificado en las Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo (CIMT), especialmente desde la XII CIMT de 2001 donde se adopta el concepto de trabajo decente “como condición para el desarrollo sostenible y como elemento de la integración económica hemisférica, en los términos en que lo define la OIT”. Las siguientes CIMT (2003, 2005 y 2007) lo han reafirmado consolidando la idea de que la agenda de trabajo decente es un eje fundamental de las políticas nacionales y regionales de desarrollo.

Como se menciona en OEA (2007), todas estas acciones están enmarcadas en un programa más amplio “Programa Interamericano sobre la Promoción de los Derechos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (PIA)” donde uno de los objetivos es lograr el pleno acceso de la mujer al trabajo y a los recursos productivos en condiciones de igualdad a través de: (1) la formulación de políticas públicas con perspectiva de género; (2) la revisión de la legislación nacional para dar cumplimiento a la igualdad de género y derechos humanos de la mujer; (3) el reconocimiento del valor económico del trabajo no remunerado y (4) el impulso de políticas que aseguren igual pago por trabajo de igual valor.

3.1.4 MERCOSUR

La temática de discriminación e inequidad de género también ha sido tratada en este ámbito. En particular, en la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR de 1998 se estableció que los Estados Miembros deben garantizar la vigencia de la no discriminación a través de la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y la ocupación.

Por otro lado, la adhesión a la agenda de Trabajo Decente ha quedado evidenciada, por ejemplo, en la promoción de equidad entre géneros y en el compromiso de disminuir las brechas de desigualdad declarados en el “Consenso de Buenos Aires” y en el “Acta de Copacabana” firmados por Argentina y Brasil en 2003 y 2004, respectivamente.

Los resultados de la Conferencia Regional de Empleo en Buenos Aires en 2004 también van en este sentido. De ella surgió una declaración firmada por los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en donde se expresa que “en razón de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, los países del MERCOSUR, en tanto miembros de la OIT, asumen que el trabajo decente es condición fundamental para el desarrollo sostenible de los países miembros y para el éxito de la integración económica de la región”. Por último, en 2007 se llevó a cabo la Reunión Especializada de la Mujer en MERCOSUR donde el foco estuvo en la transversalización de género en las políticas públicas.

3.1.5 Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)

La CEDAW constituye un marco jurídico a nivel internacional de gran relevancia en la temática de discriminación por género. La CEDAW fue adoptada por las Naciones Unidas en 1979. Allí se estableció que los Estados Parte deben adoptar las medidas legislativas y administrativas necesarias para prevenir, investigar y castigar la discriminación hacia las mujeres. Asimismo, se propone una agenda de

acción para erradicarla la cual incluye la incorporación del principio de equidad de hombres y mujeres en sus sistemas legales y la abolición de las leyes discriminatorias.

Hacia finales de la década de los noventa todos los países de la región habían ratificado la Convención por lo que se comprometen, por un lado, a adaptar la legislación nacional a estos fines y, por otro, a aplicar políticas tendientes a eliminar la discriminación hacia las mujeres. Asimismo, el Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (1999) permite a las mujeres denunciar en forma individual o colectiva ante la CEDAW violaciones a sus derechos.

Por último, existen otros tratados y acuerdos a nivel internacional relativos a la temática de discriminación y exclusión laboral de las mujeres. Algunos de ellos son: el Programa de Acción Regional sobre Mujer de América Latina y el Caribe de la CEPAL (1994); la Plataforma de Acción sobre la Mujer (Beijing, 1995)²; el Consenso de Lima (2000)³; la Carta Democrática Interamericana (2001) y el Consenso de México (2004).

Este recorrido sugiere que a nivel internacional y regional la declaración de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres ha sido reafirmada en reiteradas oportunidades. Sin embargo, las importantes brechas aún existentes entre ambos colectivos en el mercado laboral indican claramente que la declaratoria por parte de los países no es condición suficiente para erradicar toda forma de discriminación contra las mujeres y otros grupos vulnerados en el mercado de trabajo.

3.2 Legislación laboral nacional

Esto resulta aún más evidente si se tiene en cuenta el conjunto importante de legislación laboral nacional que los países de la región cuentan para el logro de estos objetivos. A continuación se presentan, a modo de ejemplo, sólo algunos casos en esta materia.

3.2.1 Acceso a guarderías y cuidado familiar

Varios países de la región cuentan con disposiciones legales que obligan a las empresas a brindar servicios de guarderías a partir de un cierto número de trabajadoras; algunos de ellos, inclusive, establecen que esta exigencia es independientemente de si los trabajadores son hombres o mujeres.

En el caso de Brasil, por ejemplo, se estableció en 1996 que el Estado tiene el deber de brindar gratuitamente el servicio de atención de menores. Por su parte, la Ley de Contrato de Trabajo en Argentina estipula que las firmas donde se desarrolle un número mínimo de trabajadoras el empleador deberán habilitar salas maternales y guarderías. Sin embargo, esta ley no ha sido reglamentada hasta la actualidad.

3.2.2 Trabajo doméstico

Existen países donde se ha avanzado en la regularización del trabajo doméstico remunerado y en el mayor acceso y cobertura de las empleadas domésticas a los sistemas de seguridad social.

En este sentido, resulta interesante la nueva Ley de Trabajo Doméstico (Ley 18.065) de Uruguay que establece normas de regulación sobre el trabajo doméstico y equipara los derechos de estas trabajadoras a los del resto de los trabajadores. Esta ley fue impulsada por la Comisión Tripartita para la Igualdad de Oportunidades. Asimismo, en 2005 se creó el Sindicato de Trabajadoras Domésticas.

Por su parte, el Programa de Trabajo Doméstico Ciudadano de Brasil focaliza en cuatro dimensiones relevantes: mayor nivel de escolaridad para la trabajadora doméstica, erradicación del

² Aprobada en la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995.

³ Acordado en la 8ª Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe del año 2000.

trabajo infantil, fortalecimiento de las organizaciones de trabajadoras domésticas y construcción de habitaciones populares para estas trabajadoras.

Finalmente, en 1993 en Argentina se creó el registro de asociaciones civiles de amas de casa y en 1997 se adoptaron medidas para el ingreso de ellas al sistema integrado de jubilaciones y pensiones.

3.2.3 Acoso sexual

En 1993 en Argentina se incorporó la figura de acoso sexual al régimen jurídico básico de la función pública. En 1998 en El Salvador se introdujo en el Código Penal el delito de “discriminación laboral” y el delito de “atentados relativos al derecho de igualdad”, ambos con pena de prisión.

3.2.3.1 Participación y representación femenina

La Ley de Cupo Femenino para cargos políticos de 1991 en Argentina estableció que las listas que se presentan a una elección debían tener un mínimo de 30% de mujeres entre sus candidatos. Asimismo, en 1991 se sancionó el Decreto 993/91 sobre el Sistema Nacional de la Profesión Administrativa de la Administración Pública que obliga a designar a una mujer, por lo menos, entre los cinco integrantes del Comité de Selección para Cubrir Funciones Ejecutivas. Por último, en 2002 se promulgó la Ley de Cupo Sindical Femenino, la cual establece que las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales deben contar con una participación proporcional de mujeres delegadas, de acuerdo a la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad. Para fortalecer esta medida, determina que los acuerdos alcanzados sin esa representación proporcional no son aplicables a las trabajadoras, salvo en los casos que las condiciones que fijen sean más beneficiosas que las existentes. Asimismo, determina que la representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales no puede ser inferior al 30%, siempre y cuando las mujeres sean al menos el 30% de los trabajadores. En caso contrario, se debe asegurar una participación proporcional al porcentaje que representen las mujeres.

En 2004 en Brasil se instituyó, en el ámbito del Ministerio de Trabajo, una Comisión Tripartita con el objetivo de promover las políticas públicas de igualdad de oportunidades y de trato y de combatir la discriminación de género o de raza.

Por su parte, la Ley de Amparo Laboral sancionada en 1997 en Ecuador menciona la contratación de “un porcentaje mínimo de trabajadoras mujeres, porcentaje que será establecido por las Comisiones Sectoriales del Ministerio de Trabajo”.

3.2.3.2 Otros ámbitos

En la reforma de la Constitución Nacional en 1994 en Argentina se asignó a los convenios internacionales ratificados por el país jerarquía suprallegal en el ordenamiento jurídico del país. En esa misma reforma se incorporó la CEDAW a la Constitución lo que permite disponer de garantías constitucionales frente a la discriminación.

En 1992 en Paraguay se estableció una ley que permite la libertad de cada cónyuge para ejercer cualquier profesión o industria lícita y efectuar trabajos fuera del hogar. La Ley 9.029 de 1995 en Brasil prohíbe la exigencia de certificados de embarazo y esterilización y de otras prácticas discriminatorias.

En 2004 en Uruguay se aprobó la Ley 17.817 donde se incorpora el concepto de discriminación en la legislación del país que comprende “toda distinción, exclusión, restricción, preferencia o ejercicio de violencia física y moral, basada en motivos de raza, color de piel, religión, origen nacional o étnico, discapacidad, aspecto estético, género, orientación e identidad sexual, que tenga por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio, en condiciones de igualdad, de los derechos humanos y libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural o en cualquier otra esfera de la vida pública”. Asimismo, en 2007 se aprobó la Ley 18.104 de “Igualdad de

Derechos y Oportunidades entre Hombres y Mujeres en la República” a partir de la cual se crea un Consejo Nacional Coordinador de Políticas Públicas de Igualdad de Género con representación de la sociedad civil.

Por lo tanto, de lo aquí expuesto resulta evidente que los países, en mayor o menor medida, han avanzado en la inclusión en su marco normativo de legislación que favorece la igualdad de trato y la eliminación de la discriminación por género. Sin embargo, a pesar de estos avances la región sigue evidenciando déficits muy importantes en esta materia. Es por ello que en algunos de los países de la región aún sigue siendo necesario:

- la creación de nuevas leyes tendientes a hacer efectiva la igualdad de oportunidades y el principio de no discriminación (por ejemplo, en lo que refiere al servicio doméstico, flujos migratorios, acoso sexual);
- la ratificación de convenios internacionales como elemento clave para la adaptación de la legislación nacional a fin de dar cumplimiento a esos acuerdos, especialmente cuando se trata de instrumentos vinculantes. Los países de América Latina y el Caribe han aprobado ampliamente los Convenios 100 y 111 de la OIT. Sin embargo, una menor cantidad de países han ratificado el Convenio 156 que, como ya se mencionó, es un instrumento muy relevante para avanzar hacia la conciliación entre el trabajo y la vida familia de todos los trabajadores;
- la revisión de la legislación existente y la realización de las modificaciones necesarias para adaptarla a las nuevas realidades del mercado laboral teniendo presente la equidad de género. Por ejemplo, debe reverse la legislación sobre las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres, en especial, las referidas al cuidado infantil y a la protección a la maternidad y paternidad;
- el apuntalamiento de la aplicación de la legislación ya existente fortaleciendo los tribunales laborales, los sistemas de inspección en general y también aquellos relacionados con las prácticas discriminatorias con las mujeres;
- el incremento de los mecanismos de difusión de la legislación y de los derechos de los trabajadores, en general, y de las mujeres, en particular.

Por último, todo este análisis sugiere que para avanzar efectivamente en el mejoramiento de las condiciones laborales de todos los trabajadores y, en particular, de las mujeres, es necesario que las regulaciones vayan acompañadas de estructuras institucionalizadas y de programas de acción que efectivicen la igualdad de trato en el área laboral.

IV. Guías de acción y dispositivos para la incorporación de la dimensión de género en las políticas nacionales

Con el objetivo de evaluar en qué medida y a través de qué canales la perspectiva de género ha sido incorporada en la agenda pública a continuación se analiza, por un lado, la existencia y contenidos de planes nacionales de igualdad de oportunidades y, por otro, los dispositivos o mecanismos nacionales encargados de implementar las políticas tendientes a lograr este objetivo. Dentro de este segundo punto resulta interesante estudiar de qué manera se institucionaliza el enfoque de género específicamente en los ministerios de trabajo de los países de la región.

4.1 Planes Nacionales para la Igualdad de Oportunidades e Informes al CEDAW

Los Planes Nacionales constituyen un valioso instrumento para institucionalizar el enfoque de género de una manera transversal en todos los ámbitos de gobierno estableciendo un marco de referencia para todas las acciones que lleva a cabo el Estado. En este sentido, el objetivo principal de este instrumento debería ser coordinar, asesorar y monitorear la puesta en marcha de políticas tendientes a la igualdad de oportunidades y, en menor medida, hacerse cargo de la ejecución directa de los programas en esta materia. O sea, los planes nacionales deberían ser una guía para establecer prioridades que luego sean plasmadas en los programas regulares de los diferentes ámbitos de gobierno.

En términos generales, en América Latina se observa una tendencia a elaborar planes nacionales para la igualdad de oportunidades y a la creación de espacios institucionalizados para el adelanto de las mujeres. Al respecto, Daeren (2001) menciona que, a partir de la información brindada por los propios países de la región, la estrategia de transversalización del enfoque de género parece haber sido aceptada en gran parte de ellos. Sin embargo, en algunos casos, estos planes quedan exclusivamente en manos del mecanismo nacional (en general, las oficinas de la mujer) como un programa propio donde no sólo se formulan las políticas sino que también se las ejecuta.

Como se mencionó, en términos de lograr una verdadera transversalización de la equidad de género ésta no parece ser la mejor estrategia dado que de este modo los programas no quedan integrados a los esquemas de trabajo regulares de los otros poderes y ministerios públicos. La “buena práctica” sería que estos planes establezcan los objetivos nacionales asumiendo la tarea de promoción, asesoramiento y coordinación más que proponer proyectos específicos a ser ejecutados directamente por el mecanismo nacional para el adelanto de las mujeres.

En relación a las temáticas abordadas, Daeren (2001) menciona que la “primera generación” de planes de equidad en la región se focalizaban básicamente en áreas tradicionalmente más vinculadas a la mujer: educación, salud, programas asistencialistas vinculados con la pobreza y violencia de género. Progresivamente, pero con diferente intensidad, se fueron sumando otras dimensiones como las económicas, laborales y comerciales. A su vez, éstas están focalizadas mayormente en la reducción de la pobreza y el aumento del bienestar de las mujeres en situación de vulnerabilidad. En menor medida se plantea el desafío de eliminar la discriminación de género en estos ámbitos.

En lo que refiere al mercado de trabajo, las dimensiones más atendidas por los planes son la mayor participación de las mujeres y, en relación a ello, el aumento en el nivel de calificación necesaria para una mejor inserción laboral. Aquí es necesario tener en cuenta que este enfoque muy centrado en las necesidades del mercado puede implicar que no se atiendan, por un lado, las deficiencias educacionales básicas y generales de mujeres y, por otro, el “lado de la demanda” del mercado y las dificultades que ellas, aún las más formadas profesionalmente, experimentan a la hora de insertarse laboralmente. También aparecen temas ligados con la legislación laboral, calidad del empleo, desarrollo de la capacidad empresarial y participación sindical.

En relación a la igualdad de oportunidades en el ámbito económico, las iniciativas se refieren, en general, a programas específicos focalizados en las mujeres pobres (especialmente las jefas de hogar) a través de la creación de empleo directo en microempresas o del desarrollo de actividades en el ámbito rural. Algunos países han ido incorporando otras dimensiones como la valorización del trabajo no remunerado; algunos hacen mención explícita al aumento en la participación y representación de mujeres en espacios de toma de decisiones.

Por otra parte, como ya fue mencionado, los países que adhirieron a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) se comprometen a adoptar las medidas necesarias efectivizar este compromiso. Para ello, la CEDAW establece un mecanismo de control y los Estados deben informar sobre los avances realizados.

El panorama que surge de los informes que los países presentan al CEDAW es, en general, consistente con el de los planes nacionales. En particular, como menciona Daeren (2001), también allí se evidencia un énfasis en las mujeres pobres o indígenas como población objetivo de los programas. Al mismo tiempo aparece como prioritario el acceso a la educación, especialmente la dirigida a la mejor inserción laboral y a la difusión de los derechos de las mujeres. Por el contrario, resulta evidente la falta de inclusión de la temática de las responsabilidades familiares y la redistribución equitativa de las mismas entre hombres y mujeres. Por último, son pocas las referencias en relación a los recursos presupuestarios destinados a la ejecución de los planes mencionados en estos informes.

4.2 Espacios de promoción de la equidad de género: los Consejos de la Mujer

El diseño de políticas, planes y programas con foco en la equidad de género requieren, como condición necesaria, de una institucionalidad fuerte que permita efectivamente alcanzar objetivos nacionales incorporados en todos los ámbitos del sector público. En general, estos ámbitos en los países de la región son múltiples, se encuentran en diferentes niveles y tienen objetivos y propósitos diversos.

Un desafío importante de estos mecanismos, inclusive los que se encuentran dentro de los Ministerios, es lograr la transversalización del enfoque de género de modo de que no quede concentrado en algunos programas o actividades específicas. En este sentido, un rol importante de estos dispositivos es definir “buenas prácticas” de modo de guiar el accionar de todos los actores involucrados.

Una parte importante de los mecanismos nacionales menciona entre sus tareas principales la formulación y promoción de políticas de igualdad de género. Sin embargo, algunos incorporan también las tareas de ejecución lo que estaría indicando que la estrategia de transversalización no siempre está operado. Por el contrario, en otros casos aparecen mencionadas las tareas de coordinación con instituciones gubernamentales de diferente nivel lo que estaría dando indicios de una mayor transversalidad. Por último, algunos incluyen la definición de criterios de evaluación o asumen esta tarea de manera directa.

Un caso interesante de mencionar es el de Brasil dado que vincula las dimensiones de género y raza. En 2003 el gobierno de ese país creó la Secretaría Especial de Políticas para las Mujeres (SPM), dependiente directamente de la Presidencia de la República, con el objetivo de transversalizar estas dos dimensiones en las políticas públicas para dar un fuerte impulso a estos temas en la agenda pública. Parte de ello quedó plasmado en la realización de la I y II Conferencia Nacional de Políticas para las Mujeres en 2004 y 2007, respectivamente, y la I Conferencia Nacional de Políticas de Promoción de la Igualdad Racial en 2005.

Ello también promovió la elaboración de planes nacionales de políticas para las mujeres y para la igualdad racial donde se plantea la garantía de transversalización de género y raza en la formulación e implementación de las políticas públicas y el mayor acceso a información y a indicadores de desigualdad sociales. Si bien el número de programas con enfoque de género sigue siendo bajo, aparecen aspectos interesantes en relación con lo que venía sucediendo en el pasado en ese país. Por un lado, desde el Plan Plurianual 2004-2007 es el gobierno federal quien asume el compromiso de la transversalización de género y raza en las políticas públicas. Por otro lado, se introduce la necesidad de contar con metas, objetivos e indicadores explícitos de modo de poder evaluar desde esta perspectiva los impactos y resultados de las políticas y programas⁴.

Una reflexión final tiene que ver con que el grado de avance en la equidad de género asociado a la existencia de este tipo de dispositivos depende de varios factores pero uno de los más importantes quizá sea la existencia de voluntad política y de consenso entre los actores sociales involucrados como así también de la coordinación con los ministerios respectivos y de la existencia de personal calificado y de recursos monetarios suficientes.

⁴ Asimismo, de allí surgieron dos programas: Gestión de la Transversalidad de Género en las Políticas Públicas y Gestión de la Política de Promoción de la Igualdad Racial. Conjuntamente con ello, se dio origen a otros programas específicos dirigidos a las mujeres y a la población negra.

4.3 Unidades de género en los ministerios de trabajo

Varios países de la región también han creado unidades u oficinas de género en los propios Ministerios de Trabajo (entre ellos, Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Guatemala, México, Paraguay). Junto con el Ministerio de Agricultura suelen ser los ámbitos en donde más se han incorporado unidades de este tipo.

A su vez, en algunos casos (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Perú) existen mecanismos de cooperación entre los ministerios de trabajo y el mecanismo nacional lo cual contribuye a la institucionalización del enfoque de género y a la coordinación y coherencia de las políticas. En este sentido, es interesante mencionar al SERNAM de Chile quien ha celebrado numerosos convenios de colaboración intersectorial.

En el ámbito de los Ministerios de Trabajo es importante resaltar, también, la existencia de Comisiones Tripartitas para la Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres en el Empleo (por ejemplo, en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay). Las comisiones se encuentran compuestas por representantes de los ministerios de trabajo, el mecanismo nacional para el desarrollo de las mujeres, y organizaciones empresariales y sindicales.

En el caso de Argentina, la Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO), creada en 1998, es un mecanismo de consulta permanente que trasciende el ámbito del ministerio ya que coordina sus acciones con otros ámbitos estatales. Especialmente en los últimos años, ha fortalecido su rol en las tareas de sensibilización y formación tendientes a que la perspectiva de género *“sea el enfoque orientador en el diseño y gestión de la totalidad de las acciones de empleo, orientación y formación profesional así como en la mejora en las condiciones de trabajo, acceso y permanencia en el empleo de la población trabajadora”* (Resolución Ministerial N° 656).

Asimismo, siguiendo el objetivo de institucionalizar la perspectiva de género en el Ministerio de Trabajo de dicho país se creó en el año 2007 la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) con lo cual se fortaleció, según se expresa en sus propósitos, *“la voluntad de instrumentar políticas de Estado que permitan avanzar hacia a la transversalización de la perspectiva de género en todos los programas y acciones vinculadas al ámbito laboral, profundizando y consolidando la tarea que con este objetivo viene desarrollando la CTIO en relación con los interlocutores internos y externos al Ministerio: los sindicatos y los empleadores privados”*.

En el caso de Uruguay, la Comisión ha avanzado en propuestas del proyecto de ley sobre servicio doméstico, en el establecimiento de procedimientos en caso de denuncias de acoso sexual y en la creación de instancias de capacitación en perspectiva de género, entre las actividades más importantes.

Por último, y como ya se ha mencionado, para que estas oficinas puedan cumplir su misión es necesario dotarlas de recursos necesarios y de personal calificado, aumentar sus vínculos con oficinas de género de otros ministerios y fortalecer la coordinación con los mecanismos nacionales. Asimismo, es necesario que estas oficinas tengan el debido reconocimiento al interior de los ministerios, con funciones y objetivos explícitos, de modo tal de realizar su tarea de manera coordinada con el resto de las oficinas.

V. Instituciones laborales y políticas del mercado de trabajo desde el enfoque de género. Estrategias, resultados y agenda pendiente en América Latina

5.1 Instituciones laborales

La dinámica de las instituciones laborales en las últimas décadas en América Latina ha sido muy variada entre los países. Como lo menciona CEPAL (2008b), durante la década de los ochenta algunos países como Argentina, Uruguay y Brasil restablecieron derechos laborales que habían sido suprimidos por las dictaduras militares previas mientras que otros, como en el caso de Chile, comenzaron un proceso de flexibilización laboral. En los noventa esta tendencia se generalizó cuando muchos países de la región llevaron a cabo reformas laborales a través de la incorporación de nuevos tipos de contrato a tiempo determinado y subcontratación, la reducción de los costos laborales y la flexibilidad de los horarios de trabajo, entre otras medidas flexibilizadoras.

Sin embargo, no todos los países implementaron estos cambios con la misma intensidad y celeridad. Como menciona Vega Ruiz (2005), Argentina y Perú fueron las naciones que impulsaron con mayor profundidad estas reformas mientras que otros países, por ejemplo México, no registraron cambios importantes o como Chile donde se dio

marcha atrás con algunas medidas de la década anterior. En los últimos años, se observa en la región un proceso de fortalecimiento de las instituciones laborales, especialmente del salario mínimo y de las negociaciones colectivas.

En lo que resta de esta sección se presenta el análisis de estas instituciones desde la perspectiva de género evaluando en qué medida éstas pueden contribuir a reducir las inequidades que se registran en el mercado de trabajo entre varones y mujeres.

5.1.1 Salario mínimo

El salario mínimo es una institución presente en la mayoría de los países del mundo. Muchos de ellos han ratificado el Convenio 26 (del año 1928) y 131 (del año 1970) sobre fijación del salario mínimo pero, aún en los casos en donde ello no fue así, se han establecido mecanismos propios para hacerlo efectivo.

El análisis empírico a nivel mundial sugiere que los países que registran salarios mínimos más elevados son también los que tienen menores niveles de desigualdad (OIT, 2008). En particular, al elevar los salarios del extremo inferior de la distribución, la brecha con respecto a las remuneraciones más altas se reduce.

Ello resulta particularmente importante desde el enfoque de género dado que las mujeres suelen estar sobrerrepresentadas en niveles cercanos al salario mínimo. Sin embargo, la posibilidad de mejoramiento relativo del salario de las mujeres está sujeta a que se evite un deterioro en el nivel de empleo y a que no se produzca una sustitución de empleo femenino por masculino. A su vez, la eficacia de este instrumento para reducir la brecha salarial depende de que efectivamente se cumpla la legislación, lo que otorga una gran importancia a los mecanismos de sanción, aplicación y control de la legislación laboral.

Respecto de lo primero, un aspecto importante a considerar son los mecanismos a través de los cuales opera esta institución. En este sentido, los estudios de casos sugieren que el diálogo social resulta ser un elemento indispensable para lograr mejoras en el salario mínimo reduciendo o eliminando cualquier impacto negativo que ello pudiera tener sobre la demanda de mano de obra. Asimismo, como se menciona en OIT (2009) *“en determinadas condiciones, el diálogo social también conduce a una mejor articulación entre una política de salario mínimo fijada por ley y la negociación salarial, en particular en los países donde los sindicatos son débiles y la cobertura de la negociación colectiva es reducida o donde aún no funciona como mecanismo de fijación de salarios”*⁵.

5.1.2 Negociaciones colectivas

En la región también se observa una amplia heterogeneidad en relación al tipo de organización sindical, los contenidos de las negociaciones colectivas, el ámbito de negociación (Argentina y Brasil por rama; Uruguay y Chile por empresa), el grado de cobertura de los trabajadores, los sectores excluidos (como por ejemplo, el servicio doméstico), el tipo de instrumento (convenio, acuerdos colectivos, acuerdos articulados), presencia de mecanismos de ultraactividad (como es en el caso de Argentina que establece que los convenios están vigentes más allá de los plazos establecidos mientras no se renueve o suplante por otro), y la vigencia o no de los derechos adquiridos en las negociaciones anteriores.

El proceso de la negociación colectiva también puede resultar un instrumento muy valioso para avanzar en la igualdad de oportunidades en el mercado de trabajo. Sin embargo, este instrumento resulta claramente insuficiente debido a que no alcanza a una parte importante de la población femenina ocupada. Ello es así tanto por la mayor informalidad y precariedad laboral que ellas experimentan como por la sobrerrepresentación en sectores que están excluidos por ley de esta institución.

⁵ Dos países en la región, Argentina y Uruguay, resultan interesantes en relación al rol del diálogo tripartito en la determinación de los salarios. En el primer caso, el Consejo Nacional del Empleo, la Productividad y el Salario Mínimo fue creado en el año 1991, pero se mantuvo prácticamente inactivo hasta el año 2004 cuando el gobierno lo volvió a convocar. En el caso de Uruguay el gobierno reactivó los consejos del salario en 2005.

En efecto, las trabajadoras del servicio doméstico, las trabajadoras rurales y la mayor parte de las trabajadoras a domicilio quedan excluidas de la negociación colectiva. Asimismo, en los casos en donde el sector público no cuenta con este instrumento, un conjunto importante de mujeres que trabajan como docentes o en el sector de la salud también quedan al margen de su cobertura.

Al mismo tiempo, como mencionan Abramo y Rangel, ed., (2005)⁶, las cláusulas referidas a la equidad de género incluidas en las negociaciones colectivas en la región tienen un desarrollo claramente inferior al alcanzado en Europa, Estados Unidos y Canadá. Factores de diferente índole contribuyen a esta situación. Por un lado, la crisis económica que experimentaron algunos países de la región – conjuntamente con las reformas estructurales durante la década de los noventa- debilitaron todo el proceso de negociación colectiva; por otro, la aplicación misma de la legislación laboral que a veces es compleja y posee bajo monitoreo; la menor cobertura de las mujeres debido, como se mencionó, a la mayor inserción en puestos precarios; la reducida participación de las mujeres en la toma de decisiones; la resistencia por parte de los empresarios a incorporar cláusulas de estas temáticas y a la reducida importancia que a veces se da a la misma, incluso entre los propios representantes de los trabajadores.

En relación a los temas abordados en las cláusulas de los convenios, en los últimos años se evidencian avances en lo que se refiere a la protección de la maternidad y de la paternidad. Uno de ellos es la duración de la licencia por maternidad, el tiempo durante el cual la mujer embarazada y lactante quedan protegidas contra el despido, la licencia por paternidad (instauración y extensión de la duración), la protección del padre contra el despido en el período de nacimiento de un hijo, la integridad del salario durante la licencia por maternidad, la extensión de los horarios destinados a lactancia y la ampliación de la duración y calidad de los servicios de guardería infantil.

También ha habido algunos avances con relación a otras garantías relativas a la adopción y el embarazo, por ejemplo, la prohibición de exigir una prueba de embarazo para acceder a un empleo, el permiso de ausencia para realizar los controles médicos prenatales, la disminución de la jornada de trabajo y la prohibición de realizar tareas que puedan afectar la salud de la madre y del niño.

Sin embargo, existen otras áreas en las cuales las mejoras han sido más lentas o incluso nulas. Algunas de ellas tienen que ver con la conciliación de la vida laboral y familiar de mujeres y hombres, las condiciones de trabajo y la concreción de medidas efectivas en pro de la igualdad de oportunidades. También se observa un menor dinamismo en relación a las condiciones para la formación profesional y la organización del trabajo, a la vez que no existen mecanismos de evaluación de los programas de capacitación, el sistema de promoción o de evaluación del desempeño desde una perspectiva de género.

Por lo tanto, en cierta medida, la preocupación ha estado puesta en la protección de la mujer trabajadora en tanto madre. El avance ha sido menor en el reconocimiento de las responsabilidades familiares compartidas y en la igualdad en las condiciones de trabajo.

Argentina es un caso interesante teniendo en cuenta el incremento significativo que ha experimentado el número de convenios celebrados desde 2003 en adelante. Trajtemberg (2008) realiza un minucioso análisis sobre los nuevos convenios identificando las cláusulas vinculadas a la dimensión de género. El autor menciona que el avance ha estado concentrado, como ha sido señalado para la región, en la protección de las mujeres en su rol reproductor a través del aumento de algunas licencias y del pago de nuevos beneficios. Aparece aquí la licencia por paternidad, en algunos casos la licencia por adopción y también la asignación por guardería infantil.

En relación a esto último es importante recordar que la legislación del país determina que los establecimientos donde se desarrolle un número mínimo de trabajadoras el empleador deberá habilitar salas maternas y guarderías; sin embargo, este artículo nunca fue reglamentado. No obstante ello, esta cláusula aparece en algunos convenios como, por ejemplo, en la actividad telefónica, salud y

⁶ El estudio analizó la inclusión de la temática de género en las negociaciones colectivas en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

administración pública. Es sólo en este último caso en donde el beneficio es otorgado tanto a padres como madres. En los otros casos es sólo para la trabajadora con hijos hasta cinco años.

Por otro lado, las cláusulas referidas a “igualdad de trato” y “condiciones de trabajo” presentan una muy baja frecuencia. En este caso, nuevamente, destaca el convenio de la administración pública donde aparece un artículo de “Promoción de la mujer trabajadora” a partir del cual las partes se comprometen a garantizar los principios enunciados en la CEDAW. En este sentido, se observa que el Estado parece ser más receptivo a incorporar la dimensión de género que el sector privado. De hecho, un aspecto interesante es la recientemente creada Comisión de Igualdad de Oportunidades y de Trato (CIOT) en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

Finalmente, un aspecto importante que también analizan Novick et al. (2005) para Argentina tiene que ver con la estructura de los sindicatos y la negociación colectiva. En particular, se estudia el impacto que podría haber tenido la Ley de Cupo Femenino en los resultados de las negociaciones en materia de género. Al respecto, los autores señalan que la ley afectó positivamente la participación de las mujeres dado que en ciertos sindicatos se amplió el número de trabajadoras en las comisiones directivas y negociadoras, en otros se las promovió a puestos de mayor jerarquía y en algunos casos se crearon oficinas de la mujer. Por otro lado, parece observarse una relación positiva entre la existencia de oficinas de la mujer en los sindicatos y la promoción de mejoras en las condiciones de trabajo para ellas. Sin embargo, Trajtemberg menciona que aquí también se verifica cierto “techo de cristal” por el cual las trabajadoras no acceden a los máximos niveles jerárquicos.

Por lo tanto, la evidencia sugiere que si bien se ha avanzado en la región en lo referido a la introducción de cláusulas sobre la igualdad de oportunidades en las negociaciones colectivas aún quedan muchos espacios donde avanzar para que esta institución sea efectivamente una vía para eliminar la discriminación, no sólo por género sino también por otros motivos como raza, etnia, etc.

Es necesario tener en cuenta que muchas veces las cláusulas relativas a la no discriminación incluidas en los convenios colectivos sólo lo hacen a modo de reafirmación de lo establecido en los convenios de la OIT o en la legislación nacional. Es por ello que la ausencia de este tipo de cláusulas no indica necesariamente la menor importancia asignada a estos temas en relación a otros casos en donde sí están presentes. Esto es así porque, por un lado, es en esta temática donde se observa un alto porcentaje de cláusulas legales (las que reafirman lo que está estipulado por ley) y, por otro, porque en algunos países se considera que no es necesario reafirmar en los convenios lo que ya está establecido por ley. Por otro lado, en los casos en que sí se ha avanzado en esta dimensión no siempre se han establecido mecanismos concretos para su aplicación.

Por último, existen elementos asociados al mayor o menor grado de avance en esta dimensión. Uno de los más evidentes tiene que ver con la cobertura de este instrumento en la población ocupada y, en particular, entre las mujeres debido a los elevados grados de informalidad y precariedad del mercado de trabajo en la región. Otros factores –que deberían ser analizados con mayor rigor para establecer su real grado de “responsabilidad” en los resultados en esta materia- son la importancia relativa de mujeres en las diferentes ramas productivas, la participación de ellas en la dirigencia sindical y empresaria y la capacidad misma de negociación de los sindicatos.

5.1.3 Protección ante el desempleo

A diferencia de los países desarrollados, en América Latina la presencia de esquemas de protección ante el desempleo ha sido históricamente muy reducida. En la actualidad sólo seis países de la región (Argentina, Brasil, Chile, Ecuador, Uruguay y Venezuela) cuentan con seguro de desempleo e, inclusive en esos casos, la cobertura y el alcance son muy limitados.

En este contexto de baja cobertura global, el acceso de las mujeres a estas prestaciones es aún más acotado. El menor acceso a un puesto de trabajo asalariado y la mayor precariedad laboral e inestabilidad ocupacional que ellas experimentan hace que tengan menores probabilidades de cumplir con todos los requisitos para acceder a este tipo de protección durante el episodio de desempleo.

Sin embargo, las desfavorables condiciones del mercado de trabajo para la población femenina no explica completamente el menor acceso que ellas tienen a esta institucionalidad laboral. En algunos países la misma normativa del seguro excluye algunos sectores de actividad donde las mujeres están sobrerrepresentadas; ellos son los casos del servicio doméstico, educación privada y sector público⁷.

Por último, otra situación de inequidad se verifica cuando las mujeres pierden el derecho a que el empleador haga los aportes a la seguridad social y al sistema previsional durante el período de licencia por maternidad. Ello, por supuesto, redundará en menores probabilidades de acceder a prestaciones previsionales y a seguros de desempleo en el futuro.

5.1.4 Inspección de las condiciones de trabajo

Por último, los servicios de inspección laboral son uno de los eslabones importantes de la cadena para el logro de mejores condiciones de trabajo y la reducción de los niveles de discriminación y segregación ocupacional. Sin embargo, la cuestión de género (como otras dimensiones) no suele ser una temática central en estas tareas las cuales se concentran, en general, en el cumplimiento de las obligaciones fiscales por parte del empleador. Temas como el acoso sexual, trabajo infantil, migraciones ilegales (en las cuales las mujeres constituyen un grupo importante) no suelen ser incorporados en estas acciones.

Para ello se necesita un mayor grado de capacitación y sensibilización por parte de los agentes de fiscalización y, en especial, de los inspectores. Asimismo, se necesita complementar las tradicionales estrategias de inspección con otras que sean más adecuadas para la temática de género. Es indispensable incorporar nuevas tecnologías de información y fiscalización, como así también recursos humanos capacitados que cuenten con los dispositivos necesarios para llevar a cabo sus tareas de manera eficiente.

5.2 Políticas activas del mercado de trabajo

Siguiendo la clasificación de OIT, las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) son intervenciones del Estado destinadas a evitar el desempleo, aumentar la empleabilidad y apuntalar la demanda de trabajo. En particular, se busca: (1) mejorar la oferta de trabajo a través de programas de capacitación y promoción de la inserción laboral; (2) incrementar la demanda de trabajo mediante programas de generación directa de empleo asalariado temporal, a través de subsidios al empleo o al salario o de programas de promoción de emprendimientos productivos y (3) mejorar el funcionamiento del mercado de trabajo a través de la prestación de servicios de información, orientación a la búsqueda de empleo e intermediación laboral.

Estas políticas persiguen tanto objetivos de eficiencia como de equidad. Por ejemplo, como se menciona en Bertranou y Paz (2007), los programas que buscan incrementar la empleabilidad no sólo mejoran la eficiencia asignativa del mercado sino que contribuyen a la igualación de calificaciones y oportunidades entre los trabajadores y, por ende, resultan positivos también desde la perspectiva de la equidad. De hecho, este tipo de políticas han ido incorporando cada vez más estas consideraciones teniendo en cuenta la participación de los grupos de trabajadores excluidos.

De acuerdo a Abramo (2003), es posible identificar cuatro situaciones diferentes en relación al enfoque de género y a la participación de las mujeres en este tipo de políticas en la región:

- Programas que desde su diseño incorporan la dimensión de género y, por lo tanto, también en los indicadores de desempeño.
- Programas focalizados exclusivamente en las mujeres y, en especial, en las jefas de hogares pobres.

⁷ Para ilustrar las mayores dificultades que las mujeres experimentan para acceder a este seguro cabe mencionar, por ejemplo, que en Argentina aproximadamente la mitad de los desocupados son mujeres. Sin embargo, ellas representan sólo el 27% de los beneficiarios del seguro de desempleo.

- Programas donde en el diseño no aparece la perspectiva de género pero luego se adoptan medidas para incorporarla en las fases siguientes del programa como, por ejemplo, en la ejecución.
- Programas en cuyo diseño la dimensión de género está completamente ausente, pero que por diferentes motivos se focalizan en las mujeres y éstas terminan siendo parte mayoritaria del grupo de beneficiarios. Esto se observa con más frecuencia en las políticas de transferencias a los pobres que en los programas de empleo, microcrédito o aquellos dirigidos a los desocupados. Entre las razones que explican esta “autofocalización” se puede mencionar que buena parte de estos programas están dirigidos a los más pobres o a hogares monoparentales donde las mujeres están sobrerrepresentadas. Asimismo, el mayor acceso a estos programas por parte de las mujeres se explica porque ellas tienen menores oportunidades de ingresar al mercado de trabajo que los hombres y, de hecho, muchas veces estos programas son la única posibilidad que ellas encuentran.

A continuación se detallan algunas experiencias y se extraen algunas conclusiones respecto del enfoque de género en las políticas activas del mercado de trabajo. Se busca responder a la pregunta de en qué medida y de qué manera la aplicación de estos programas ha contribuido a la reducción de la brecha de género en el mercado de trabajo.

5.2.1 Capacitación y formación profesional

La adquisición de nuevas competencias a lo largo de la vida laboral es una demanda que enfrentan tanto hombres como mujeres en la actualidad. Los avances tecnológicos y los entornos cambiantes exigen que los trabajadores adquieran permanentemente nuevos conocimientos y habilidades. En este contexto, las mujeres suelen ser desfavorecidas por el acceso diferencial que ellas tienen a la educación y a los programas de calificación y de entrenamiento.

Como ha sido extensamente documentado, el abanico de posibilidades laborales para las mujeres es significativamente más reducido que para los hombres. En algunos casos ello se debe al tipo de calificaciones que las mujeres reciben a lo largo de su vida (especialmente cuando son niñas y jóvenes) pero también a la segregación horizontal y vertical que ellas experimentan en el mercado de trabajo. Especialmente en las zonas más pobres las mujeres se insertan en oficios tradicionales y típicamente femeninos como son la elaboración de alimentos, cuidado, costura, etc. En general, estas tareas redundan en bajos ingresos y en escasas posibilidades de perfeccionamiento y de una carrera laboral ascendente.

Todo esto lleva a la necesidad de implementar programas de capacitación no sólo dirigidos a las mujeres sino también a los responsables de la elaboración de políticas de modo de sensibilizarlos sobre la problemática de género en el mercado de trabajo.

Desde este enfoque este tipo de políticas reviste particular interés puesto que pueden constituirse en mecanismos para aumentar las posibilidades de acceso a puestos de mayor calidad y calificaciones por parte de las mujeres. En efecto, las actividades a las cuales ellas acceden más fácilmente (actividades “femeninas”) son poco diversificadas, menos calificadas y menos valoradas lo cual, sumado a la discriminación salarial, deriva en bajas remuneraciones y en mayores probabilidades de experimentar episodios de pobreza aún estando ocupadas. Un caso evidente de esta situación es el servicio doméstico.

La región cuenta con experiencia de programas implementados donde, en mayor o menor medida, se ha incorporado la dimensión de género. Entre ellos aparecen el PLANFOR (1995-2002)⁸ en Brasil,

⁸ El Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Profesional y Técnica de Mujeres de Bajos Ingresos (PLANFOR) fue implementado con el objetivo de brindar calificación y educación profesional permanentes. En el programa se otorgaba prioridad a ciertos grupos con mayor discriminación en el mercado de trabajo: mujeres (especialmente jefas de hogar), jóvenes, personas negras y discapacitados los cuales tenían garantizado el 90% de los cupos y el 80% del total de los recursos del programa. Un aspecto interesante es que combinaba la aplicación de medidas focalizadas en las mujeres pobres, jefas de hogar, con niveles educativos bajos con la transversalización del enfoque de género.

FORMUJER⁹, Chile Joven¹⁰, Programas Mujeres Jefas de Hogar de Chile¹¹ y el Programa de Capacitación de Jóvenes y el de Calificación del Servicio Doméstico en Argentina.

De acuerdo a Yannoulas (2005) es posible clasificar los programas de calificación y formación en seis tipos diferentes:

1. *Calificación e inserción profesional dirigida a mujeres en ocupaciones tradicionalmente femeninas.* El objetivo de este tipo de políticas es mejorar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo a partir de la certificación de competencias en actividades como el servicio doméstico o el cuidado infantil. Un ejemplo es el programa de Profesionalización y Jerarquización de las/os Trabajadores del Servicio Doméstico del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina¹². Los aspectos positivos que este tipo de actividades tienen radican, por un lado, en que se certifican conocimientos y habilidades que en general son transmitidas generacionalmente y que por ende no tienen reconocimiento formal; por otro, dependiendo de los contenidos impartidos, que se pueden utilizar estos mecanismos para ampliar los conocimientos más generales de las mujeres a través de la alfabetización, terminalidad educativa, conocimientos informáticos, etc.
2. *Calificación e inserción profesional dirigida a mujeres en ocupaciones tradicionalmente masculinas.* El objetivo de este tipo de actividades es abrir el espectro de posibilidades laborales y profesionales para reducir la segmentación ocupacional. Un ejemplo en la región es el Proyecto Regional para la Capacitación de Mujeres en Oficios No Tradicionales implementado en Belice, Guyana, Jamaica y Trinidad y Tobago entre 1995 y 2002¹³. Un aspecto importante aquí es si esta formación finalmente se traduce en mayores oportunidades de empleo para las mujeres teniendo en cuenta que ofrecerles cursos sobre actividades fuertemente masculinizadas sin considerar las posibilidades reales de inserción posterior o sin considerar las habilidades de cada individuo puede dificultar o impedir el logro de aquel objetivo.
3. *Calificación e inserción laboral dirigida a grupos de mujeres vinculadas al cooperativismo y microemprendimientos.* En general, este tipo de programas se implementa paralelamente al otorgamiento de ayuda monetaria para la realización de este tipo de actividades. Se imparten conocimientos sobre la formulación de proyectos de desarrollo empresarial, cooperativas, entre otros temas. Se volverá a este punto cuando se analicen las políticas dirigidas a fomentar este tipo de actividades.
4. *Formación de opinión pública.* El objetivo de este tipo de actividades es difundir entre la población conocimientos sobre la dimensión de género y los derechos de las mujeres trabajadoras de modo de generar consenso social sobre la necesidad de eliminar la

⁹ El Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos (FORMUJER) surgió como una iniciativa regional financiada por el FOMIN (BID) bajo la coordinación técnica de CINTERFOR-OIT. Los países que participaron fueron Argentina, Bolivia y Costa Rica. Las principales actividades fueron la revisión de perfiles, currícula y materiales didácticos con enfoque de género; la vinculación con el mundo del trabajo y la transferencia de metodologías y experiencias para incorporar la dimensión de género en los procesos formativos.

¹⁰ Ese programa incluyó desde su diseño el estímulo a la participación de las mujeres incorporando la provisión de cuidado infantil para las madres participantes, acuerdos con las asociaciones de empleadores para estimular el empleo de las mujeres participantes y talleres de sensibilización para los funcionarios y formadores.

¹¹ Es un programa específicamente destinado a las mujeres con el objetivo de capacitar a jefas de hogar en oficios con egreso dependiente o independiente. Un aspecto interesante del plan es que contempla la compra de servicios complementarios a los programas de capacitación como son el de cuidado infantil, práctica laboral, asistencia técnica, subsidio de herramientas y movilización.

¹² Algunos de los cursos en los que pueden participar son: servicios domésticos generales; atención y cuidados de personas; servicio integral de salón; información y recepción en alojamientos turísticos; oficial de panadería; auxiliar de pastelería, entre otros.

¹³ En términos generales, los programas tuvieron dos ejes: por un lado, la sensibilización a toda la sociedad, empleadores y mujeres; por otro, la capacitación de mujeres de bajos recursos en actividades como carpintería, reparación de automóviles, reparación de computadoras, entre otros oficios. Se establecía la garantía de un empleo al finalizar el entrenamiento.

discriminación y la inequidad de oportunidades. Uno de los inconvenientes asociado a estos programas es que suele ser muy difícil la evaluación de sus impactos.

5. *Formación de actores estratégicos y de cuadros técnicos.* Este tipo de programas reconoce la necesidad de capacitar a actores sociales y a técnicos sobre el diseño, formulación, ejecución y evaluación de las políticas con enfoque de género. Éste es un aspecto relevante puesto que suele existir mucho desconocimiento sobre las temáticas de género y la legislación nacional e internacional vigente. Una de las experiencias en este sentido es el Programa Regional en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP) de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Argentina (FLACSO/Argentina)¹⁴. Un aspecto importante a tener en cuenta es que en la medida en que se trabaje aisladamente con grupos específicos de individuos en vez de impartir formación colectivamente a equipos de trabajo pueden generarse dificultades a la hora de implementar luego estos conocimientos en el lugar de trabajo (Yannoulas, 2005).
6. *Fortalecimiento institucional.* Por último, otro eje importante vinculado al anterior tiene que ver con el fortalecimiento de la capacidad institucional de los hacedores de políticas, representantes sindicales y empresariales y de la sociedad civil. Para ello es necesario por un lado, la existencia de instancias de diálogo en la búsqueda de consensos; por otro, recursos técnicos altamente calificados en la temática. Se destacan aquí el Proyecto Regional de Apoyo a la Formulación de Políticas Laborales con Enfoque de Género (CEPAL/GTZ) y el proyecto Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina, ejecutado por la OIT en seis países de América Latina (Honduras, Nicaragua, Perú, Bolivia, Argentina y Paraguay)¹⁵.

Por lo tanto, existe evidencia que señala que la región ha avanzado en la implementación de programas de capacitación y formación que incorporan la perspectiva de género; sin embargo, los esfuerzos parecen ser aún muy insuficientes por lo que continúan registrándose amplios espacios para la intervención pública.

Asimismo, resulta relevante llevar a cabo un proceso de evaluación continua de los resultados de tales programas. En particular, estas evaluaciones deberían contribuir a responder, entre otros, los siguientes interrogantes:

- ¿En qué medida estos programas han logrado reducir la segregación horizontal y vertical que experimentan las mujeres en el mercado de trabajo? ¿Cuáles son las trayectorias laborales y de ingresos luego de su participación en estos programas?
- ¿En qué medida la formación de las mujeres en actividades tradicionalmente masculinas resulta ser una estrategia eficaz y eficiente si no se consideran las posibilidades efectivas de inserción laboral posterior?
- ¿Se ha tomado en cuenta la demanda laboral de modo de que la capacitación no sea “a ciegas” sino que tenga en cuenta las posibilidades reales para que las mujeres se inserten mas y mejor, especialmente en actividades de mayor productividad?
- Al focalizar exclusivamente en las necesidades del mercado ¿se ha considerado en el diseño de estos programas los déficits de educación formal, básica y general que evidencia un conjunto importante de mujeres?

¹⁴ Este programa de posgrado, que cuenta con financiamiento y apoyo técnico de CEPAL, OEA, UNICEF, UNIFEM y la Unión Europea, surgió con un doble objetivo: por un lado, elevar el nivel de formación de los cuadros técnicos en esta temática; por otro, mejorar la calidad de los proyectos y políticas tendientes a la equidad de género.

¹⁵ Los ejes del proyecto eran promover la igualdad de género en las políticas públicas y programas de empleo, desarrollo productivo y combate a la pobreza; fortalecer la capacidad institucional a través de actividades de formación y sensibilización y desarrollar una plataforma de conocimientos que contribuya al avance de la equidad de género. Para ello, la herramienta principal fue el Manual de Capacitación e Información sobre Género, Pobreza y Empleo.

- ¿Se ha tenido en cuenta desde la elaboración de los programas aspectos como la existencia de oferta de servicios de cuidado infantil, de traslado, la flexibilidad horaria, de modo que las mujeres puedan efectivamente participar de este tipo las actividades de formación?
- ¿En qué medida se fortaleció la capacidad de los gobiernos de formular políticas transversales de equidad de género? ¿En qué medida la formación obtenida se traduce en una práctica cotidiana de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género?
- ¿Se consideró la posibilidad de episodios de violencia familiar como resultado de la decisión de las mujeres de participar en estos programas (especialmente en los de oficios no tradicionales) sin consulta previa con el marido o por las ausencias del hogar que ello puede ocasionar?

Por último, más allá de las diferencias de enfoque y de la manera en que se llevan a cabo estas políticas públicas de formación profesional, un aspecto importante a tener en cuenta es la heterogeneidad de situaciones al interior del conjunto de la mujeres lo que resta validez a la aplicación de una única política de capacitación impartida a todas ellas.

5.2.2 Apoyo al desarrollo empresarial

Como ha sido mencionado, a pesar de la mayor inserción en el mercado de trabajo, las mujeres siguen estando concentradas en ciertos segmentos de la economía informal como lo son el servicio doméstico, el trabajo a domicilio y las pequeñas empresas familiares. En su mayor parte, estas tareas se caracterizan por ser altamente precarias, por no estar cubiertas por el sistema de seguridad social, por generar bajas o nulas remuneraciones y por desarrollarse en condiciones inadecuadas y peligrosas (Abramo y Valenzuela, 2006; Chant y Pedwell, 2008; Fernández Pacheco, 2003).

En la región se ha observado un creciente número de mujeres que se desarrollan de manera independiente en su propio negocio. Como menciona Valenzuela (2005), dentro de este conjunto es posible diferenciar tres tipos de mujeres, si bien todas ellas comparten características comunes como las de encontrarse generalmente en edades centrales, con hijos y, en un porcentaje importante, ser jefas de hogar: (1) en la base de la pirámide aparecen aquellas con bajo nivel educativo, pertenecientes a hogares pobres que realizan sus tareas con ayuda familiar (muchas veces sus hijos) y operan con niveles mínimos de capital. Son actividades típicamente informales y precarias; (2) un grupo intermedio de mujeres que poseen con cierto stock de capital y un negocio más afianzado con mayor probabilidad de sobrevivir en el tiempo; (3) en el extremo superior aparecen mujeres emprendedoras con acceso a redes de contacto que dirigen empresas pequeñas o medianas y logran posicionarse de manera más estable. Sin embargo, ellas están subrepresentadas en las empresas grandes.

Esto marca una primera limitación por cuanto las empresas pequeñas o medianas, en manos de hombres o mujeres, enfrentan dificultades para permanecer en el mercado y expandirse ante la falta de acceso a los activos necesarios como son los recursos financieros y humanos, conocimientos de gestión, tecnología, seguros frente a los riesgos, etc.

Sin embargo, sobre estas limitantes comunes, los negocios en cabeza de las mujeres suelen experimentar con mayor intensidad estas restricciones (Valenzuela y Venegas, 2001). Por su parte, la segregación ocupacional que registran como asalariadas también se evidencia en las actividades independientes. En particular, el abanico de posibilidades es muy reducido, concentrado en actividades con bajas barreras a la entrada y, por ello, altamente competitivas, en muchos casos restringidas al sector servicios o comercio.

Otra característica que comparten con las asalariadas es la combinación de trabajo remunerado con las responsabilidades familiares y de cuidado. Sin embargo, muchas veces, esta restricción opera con mayor intensidad entre las independientes, especialmente en los primeros estadios de la actividad. Como menciona Valenzuela (2005), algunas veces esta dificultad se “resuelve” instalando el negocio en la

vivienda. Ello tiene ciertas ventajas pero también desventajas. Entre las primeras aparece la mayor flexibilidad horaria y la reducción de movilidad; entre las segundas, la falta de separación entre las responsabilidades familiares y de negocio, y la falta de descanso y de condiciones adecuadas para la realización del trabajo (Lund y Srinivas, 2000; Chant, 2007; Kantor, 2002; Lessinger, 1990; López Estrada, 2002). Al mismo tiempo, la discriminación salarial experimentada por las mujeres en el sector formal suele ser aún mayor en el sector informal (Abramo y Valenzuela, 2006; Chant, 2007, Fernández Pacheco, 2003; Silveira y Matosas, 2003).

Por lo tanto, si bien este tipo de ocupaciones, bajo ciertas condiciones, pueden contribuir a otorgar mayores oportunidades de trabajo para las mujeres a la vez que generar mayores niveles de ingresos que permitan a muchas de ellas salir de la pobreza, muchas veces encuentran restricciones que impiden que esta posibilidad se efectivice.

A partir de este panorama, a continuación se detallan algunas consideraciones que los programas de desarrollo empresarial deberían incorporar en pos de estos objetivos.

En relación al desarrollo de calificaciones

Es necesario que la formación profesional sea incorporada en un marco más amplio de calificaciones (Chant y Pedwell, 2008; Haan, 2007).

Se requiere implementar acciones que aseguren la adecuada transición desde el sistema educativo al sistema productivo. Como señalan Silveira (2005) y Silveira y Matosas (2003), la capacitación puede fomentar la iniciativa empresarial pero no necesariamente implica mayores posibilidades de empleo.

Es necesario considerar que, tal como lo señala Murray (2006) *“los trabajadores informales, en especial las mujeres, se beneficiarían enormemente si contaran con calificaciones “habilitantes”, desde calificaciones en materia de negociación hasta conocimientos acerca de sus derechos legales, y con calificaciones sindicales que les permitiesen participar en asociaciones de defensa de sus derechos”*.

Es necesario reconocer la importancia de la concientización, sensibilización y consenso de la sociedad respecto de los nuevos roles que la mujer puede desempeñar en la economía, incluyendo este tipo de actividades.

En relación al acceso al crédito y a los mercados

Se requiere ampliar el acceso de las mujeres a los servicios financieros bajo condiciones que puedan ser efectivamente cumplidas.

Sin embargo, es necesario tener en cuenta que la mejora en el acceso a los microcréditos no es suficiente para garantizar el éxito de sus actividades. Se deben mejorar, también, las condiciones de infraestructura, formación, servicios de cuidado infantil, entre otros aspectos (Chant, 2007). Asimismo, como lo señala Gallart (2002) *“poner el acento en mejorar el acceso de las mujeres a las microfinanzas y el crédito será inútil en tanto no se atienda el problema del “analfabetismo funcional” que obstruye el paso de las mujeres a los mercados”*.

Deben tomarse en consideración las dificultades en la etapa de comercialización. En particular, deben fortalecerse todos los componentes de la cadena de valor, no sólo la parte de producción, capacitación o crédito, sino también el acceso a los mercados (Valenzuela, 2005).

En relación a los servicios de cuidado familiar

Como ya fue mencionado, es necesario incorporar en el diseño de estos programas los servicios de cuidado familiar. Las responsabilidades familiares inciden en el quehacer de las emprendedoras y requieren de medidas para aliviar la carga doméstica y favorecer el desarrollo de estas actividades para el mercado.

En relación a la protección social

Por último, es necesario tener presente que la falta de protección social es particularmente relevante en este tipo de actividades puesto que a los ingresos bajos e inestables se suman los mayores riesgos de integridad física, salud y otros riesgos sociales. Por lo tanto, es necesario avanzar en la aplicación de medidas tales como la extensión de los regímenes de seguro social y la introducción de acuerdos especiales para los trabajadores de la economía informal (OIT, 2007).

5.2.3 Creación directa de empleo

La región cuenta con experiencia en la implementación de programas de empleo dirigidos a poblaciones con dificultades para acceder a un empleo y, entre ellos, aquellos focalizados exclusivamente en las mujeres (en general, mujeres pobres). Sin embargo, aún en el primero de los casos las mujeres suelen representar un porcentaje mayoritario de los beneficiarios¹⁶.

La evaluación de estos programas desde una perspectiva de género sugiere algunos desafíos importantes. En primer lugar, la presencia femenina en ellos, salvo en el caso de los programas dirigidos exclusivamente a ellas, resulta generalmente de la focalización de los mismos en hogares pobres o monoparentales. Este mecanismo no parece ser suficiente para considerar cumplido el objetivo de equidad de género dado que de esta manera, en general, no se tiene en cuenta las limitaciones que las mujeres experimentan para acceder a un puesto de trabajo, sea a través del mercado o a través de este tipo de programas.

En segundo lugar, es necesario considerar explícitamente el tipo de tareas que se realizan en el marco de estos programas y evaluar en qué medida estas experiencias reducen la segregación y la segmentación ocupacional. Un aspecto importante en relación a estos planes es que generalmente las mujeres terminan realizando en centros comunitarios las mismas actividades que llevan a cabo en sus hogares; ejemplos de ellos son las tareas de cuidado y de alimentación.

Por último, es necesario evaluar el impacto que tienen estos programas en la trayectoria laboral futura. Por ejemplo, en el caso del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) de la Argentina, la inserción posterior de las beneficiarias y beneficiarios en un puesto asalariado registrado en la seguridad social muestra un sesgo claro a favor de los varones. Mientras que ellos representan en la actualidad aproximadamente un 26% del total de los beneficiarios, conforman casi la mitad de las personas que accedieron a un empleo de esas características luego del paso por este programa.

5.2.4 Servicios de intermediación laboral

Las redes de contacto más acotadas, las menores oportunidades de capacitación y formación profesional y la segregación ocupacional constituyen factores que dificultan la búsqueda de empleo en el caso de las mujeres. Ello se vuelve muy relevante en la región dado que una parte importante de la búsqueda de empleo se hace a través de redes de contacto informales, muchas de las cuales surgen de la experiencia acumulada en el mercado de trabajo o de contactos personales. En la medida en que las mujeres participan menos, o lo hacen más intermitentemente en la fuerza de trabajo, tienen menos acceso a este mecanismo para obtener un empleo.

En este sentido, la oferta de servicios gratuitos de intermediación puede ayudar a la reducción de una de las barreras a la entrada al mercado de trabajo siempre que contribuyan al mayor acceso de las

¹⁶ Algunos de los programas implementados en la región son: Programa Mejor Trabajo de Chile. El programa está dirigido a mujeres y hombres para enfrentar el desempleo masivo y ciclos recesivos en ciertas zonas del país. Dada la alta participación femenina en este programa se diseñó una ficha de caracterización que permite conocer el número de mujeres que tienen hijos menores de 5 años y que requieran cuidado infantil; Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados (PJJHD) y Seguro de Capacitación y Empleo. Si bien estos programas no están focalizados en las mujeres, ellas constituyen el grupo mayoritario; Programa Femenino a favor de Mujeres Trabajadoras Indígenas y Afroecuatorianas en Ecuador. A través del programa se promocionan las actividades económicas de grupos liderados por aquellas mujeres y se brinda capacitación a las mujeres para que se inserten en las actividades productivas en ferias, en los mercados regionales y eventualmente en actividades de exportación.

mujeres a la información sobre vacantes y sobre la situación general del mercado de trabajo. De esta manera, este tipo de servicios puede constituirse en una herramienta importante para reducir la discriminación en el mercado de trabajo y contribuir a la igualdad de oportunidades.

Adicionalmente, la flexibilidad que otorga la utilización de nuevas tecnologías de información por parte de los servicios de intermediación puede ser un elemento positivo para aquellos individuos con mayores restricciones horarias o de movilidad, características frecuentes entre las mujeres¹⁷.

Por su parte, los esquemas de “asociación colaborativa” (Mazza, 2003), en los que intervienen el sector público, el sector privado y las organizaciones sin fines de lucro también resultan beneficiosos para las mujeres, especialmente para las más pobres. Al mismo tiempo, estas asociaciones a nivel local pueden ser más eficientes para adaptarse a las especificidades y las problemáticas de ciertos grupos, como las mujeres o los jóvenes. Asimismo, las unidades móviles que acercan estos servicios a la comunidad son particularmente útiles para las mujeres que están a cargo del cuidado infantil y de otras responsabilidades familiares.

Sin embargo, uno de los desafíos que enfrentan este tipo de servicios tiene que ver con la incorporación, desde su diseño, del enfoque de género, lo que implica atender a estos contingentes mediante servicios especializados que tengan en cuenta su problemática específica. Como menciona Samaniego (2002), la evaluación de este tipo de programas en los países de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) parece indicar que su efectividad aumenta cuando más se adaptan a las especificidades de grupos diferentes de población beneficiaria, para lo cual es necesario conocer las desventajas y restricciones que ellos enfrentan y las medidas necesarias para reducirlas¹⁸.

Otro de los desafíos es la evaluación del desempeño de este tipo de servicios, para lo cual es necesario definir los indicadores de “productividad” apropiados los que no deberían basarse exclusivamente en el número de personas que obtienen un empleo (Mazza, 2003). Existen experiencias donde se pondera de manera diferente el acceso al empleo obtenido a través del servicio de intermediación de grupos vulnerables, como las mujeres, los jóvenes y los migrantes, entre otros¹⁹. Una posibilidad en este sentido es considerar cuotas específicas de colocación de mujeres (como así también otros grupos con mayores dificultades de inserción) o establecer incentivos diferentes según el tipo de puesto al que acceden lo que podría inducir a las agencias a realizar esfuerzos en esta dirección aumentando así las posibilidades de empleo de estos grupos.

Finalmente, hay otros dos aspectos adicionales del mercado de trabajo en la región que resultan importantes en esta temática. Uno de ellos se refiere a los flujos migratorios y a la necesidad de información sobre posibilidades de empleo fuera del país. En este sentido, el servicio de empleo público de México brinda información sobre las ofertas de trabajo en el exterior, por ejemplo, de empleo temporal en Canadá (además, en este caso se otorgan visas y se paga el costo del traslado). En la medida que los movimientos migratorios se han ido feminizando, estas prácticas han tenido un impacto directo en las mujeres. El otro aspecto tiene que ver con la importancia del sector informal y del empleo femenino en dicho sector. Es necesario, por tanto, ampliar los servicios ofrecidos de modo de incluir como posibles beneficiarios a estos colectivos de trabajadores.

¹⁷ Un ejemplo de ello es el SENCE de Chile que estableció una bolsa de trabajo electrónica –InfoEmpleo- donde está disponible un gran número de ofertas laborales y de curriculums de personas buscando empleo. Otras experiencias en este sentido son las de República Dominicana y Panamá quienes están desarrollando un sistema de información sobre las características y tendencias regionales del mercado de trabajo. Uruguay Activo es una herramienta informática de intermediación dirigida a personas que buscan empleo y a empresarios. El programa Chambanet en México es otra experiencia de este tipo de recursos.

¹⁸ Un ejemplo en este sentido es el programa de OIT desarrollado en Chile, Colombia y Uruguay con el objetivo de reducir las dificultades que enfrentan las mujeres en encontrar más y mejores empleos. De ese proyecto surgió el Manual de la Mujer para la Búsqueda de Empleo. En el caso de Chile este manual se utilizó para capacitar y sensibilizar a los agentes públicos responsables de las oficinas municipales de empleo, especialmente donde se ejecutó el Programa de Apoyo a las Mujeres Jefas de Hogar (Abramo, 2003).

¹⁹ En Chile se ha implementado un mecanismo donde las agencias de empleo público compiten con las privadas y con las organizaciones sin fines de lucro con incentivos monetarios y de otro tipo por cada trabajador que es colocado y que permanece en el puesto de trabajo por un determinado período de tiempo.

5.2.5 Servicios de cuidado infantil

Esta dimensión ha sido analizada previamente en relación a diferentes aspectos vinculados con la inserción laboral de varones y mujeres. Ello es así porque en realidad estos programas son “transversales” a las otras políticas estudiadas. En particular, la existencia de servicios de cuidado infantil no sólo es importante para el desarrollo del niño sino también para que las madres puedan insertarse laboralmente y puedan participar de las políticas activas del mercado de trabajo. Se requiere, por lo tanto, la existencia de servicios de cuidado accesibles, de calidad, con horarios compatibles con los laborales y que estén coordinados con las políticas educativas.

5.2.6 Sistemas de información laboral

Por último, la existencia de información actualizada referida a las condiciones del mercado de trabajo que incluya el enfoque de género se convierte en un instrumento indispensable para el diseño de políticas públicas tendientes a la reducción de la segregación y la discriminación y al aumento de la eficiencia del mercado. En efecto, la producción de estadísticas laborales con perspectiva de género es necesaria para la correcta toma de decisiones y para el diseño y evaluación de las políticas públicas.

En este sentido, no basta con la desagregación de información por sexo sino que es necesario incorporar nuevos indicadores y dimensiones intentando captar toda forma de sesgo por género. En el caso de América Latina resulta muy relevante mencionar la reciente creación del Observatorio de Igualdad de Género para América Latina y el Caribe de la CEPAL. Esta iniciativa se enmarca en la solicitud que los estados miembros de la CEPAL hicieron en la X Conferencia Regional sobre la Mujer en Quito (2007) respecto de la constitución de un observatorio sobre la igualdad entre mujeres y hombres que contribuya al fortalecimiento de los mecanismos nacionales de género en la región.

En el Observatorio se preparará un diagnóstico anual sobre las desigualdades entre mujeres y hombres en temas como: el trabajo remunerado y no remunerado, el uso del tiempo, la pobreza, el acceso a la toma de decisiones y representación política y la violencia de género. Asimismo, se hará un seguimiento de un conjunto de indicadores sobre la desigualdad de género en diferentes aspectos de la vida política y económica y, en especial, en temas como la violencia de género y los derechos sexuales y reproductivos. Las tres áreas sobre las cuales se contará con indicadores pero también con buenas prácticas serán: autonomía económica, física y política. En este sentido, será una herramienta muy importante para el seguimiento, monitoreo, evaluación y rendición de cuentas del cumplimiento de las metas establecidas en el Consenso de Quito²⁰. Vale la pena mencionar que ya en el año 2000 la CEPAL, con el apoyo de UNIFEM y del UNFPA, había puesto en marcha el proyecto “Uso de Indicadores de Género para la formulación de políticas públicas”, con el objetivo de *“fortalecer la capacidad de los países de la región para utilizar los indicadores de género en el diseño de políticas públicas”*.

Asimismo, existen varios países de la región que cuentan con observatorios laborales nacionales, algunos de los cuales incluyen, en mayor o menor medida, la dimensión de género. Algunos ejemplos son el Observatorio Laboral de México²¹ que brinda información sobre carreras, ocupaciones y bolsas de empleo. La información de carreras y ocupaciones se presenta desagregada por sexo no siendo así la información sobre salarios. Contiene estrategias de autoevaluación de habilidades y de orientación vocacional que facilitan la toma de decisiones por parte de hombres y mujeres. Por su parte, Futuro Laboral en Chile²² también contiene información sobre carreras universitarias y técnicas desagregada por sexo. Resulta interesante la información sobre salarios de entrada y al cuarto año en el mercado de trabajo por sexo.

²⁰ La División Mujer y Desarrollo de la CEPAL estará a cargo de la Secretaría Técnica del Observatorio a la vez que participan en esta iniciativa diferentes agencias del sistema de Naciones Unidas como son el UN-INSTRAW, el Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer (UNIFEM) el Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Organización Panamericana de la Salud (OPS) y los donantes (AECID, SEGIB y Francia).

²¹ www.observatoriolaboral.gob.mx.

²² www.futurolaboral.cl.

Uno de los desafíos importantes que enfrenta este tipo de servicios es no restringir sus responsabilidades a la desagregación por sexo de los indicadores tradicionales del mercado de trabajo sino avanzar hacia la medición de la segregación ocupacional, la discriminación salarial, el trabajo no remunerado, entre otras dimensiones relevantes asociadas al género. Ello, asimismo, genera la necesidad de incorporar nuevas fuentes de información al análisis de modo de captar otros aspectos asociados a la diferente inserción de varones y mujeres en el mundo del trabajo²³.

²³ Una de las fuentes de información clave en este sentido son las encuestas de uso del tiempo. Para una descripción, véase, por ejemplo, Esquivel (2009).

VI. Políticas de transferencias condicionadas de ingresos

Si bien este tipo de programas no corresponden estrictamente a las políticas del mercado de trabajo resultan relevantes aquí por dos razones. Por un lado, porque este tipo de programas ha sido progresivamente aplicado en la región y resulta un componente fundamental en la red de protección social; por otro, porque en su gran mayoría las beneficiarias son mujeres, especialmente aquellas pobres.

En la actualidad casi todos los países de la región cuentan con algún esquema de transferencias monetarias no contributivas a los hogares. Algunos de ellos son de temprana creación como el “Bolsa Escola” en 1995 en Brasil, que en 2003 se transformó en “Bolsa Familia”; el “Benefício de Prestação Continuada (BPC)” y el “Programa para la Erradicação do Trabalho Infantil” del mismo país creados en 1995 y 1996, respectivamente; el “Programa de Asignación Familiar” implementado en 1990 en Honduras, el “Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA)” del año 1997 en México que luego pasó a denominarse “Oportunidades” en el año 2002; el “Bono Solidario” creado en Ecuador en 1998 y que en 2003 se transformó en el “Bono de Desarrollo Humano”.

Entre los programas más recientes se encuentran la “Red de Protección Social” creado en Nicaragua en 2000; “Familias en Acción” puesto en marcha ese mismo año en Colombia; “Chile Solidario” creado en 2002 al igual que el “Plan Jefes y Jefas de Hogares Desocupados” y el “Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano” en Argentina. En el año 2005 se ponen en marcha nuevos programas de este tipo: “Plan de Atención Nacional a la Emergencia Social (PANES)” en Uruguay; “Plan Familias por la Inclusión Social” en el país; “Juntos” en Perú; “Red de Protección y Promoción Social” en Paraguay; “Red Solidaria” en El

Salvador y “Solidaridad” en República Dominicana. En el año 2006 se crean “Avancemos” en Costa Rica y “Red de Oportunidades” en Panamá. Por último, en 2007 se crea el “Plan de Equidad” en Uruguay luego de dar por finalizado el “PANES”,²⁴ mientras que en 2008 se reformula el régimen de asignaciones familiares profundizando la naturaleza no contributiva del mismo.

Los programas tienen diseños, alcance, procedimientos administrativos, marco legal, condicionalidades, criterios de elegibilidad y ámbito de acción diferentes. El objetivo más inmediato, en general, es reducir los índices de pobreza e indigencia mientras que el de más largo plazo es romper la transmisión intergeneracional apuntalando el crecimiento del capital humano. En su mayoría tienen condicionalidades (o corresponsabilidades) relacionadas con ciertos objetivos en materia de nutrición, educación y salud, especialmente en el caso de los menores.

Como se mencionaba anteriormente, la gran mayoría de quienes reciben este tipo de transferencia son mujeres. En algunos casos ello es así porque es un requisito explícito para acceder al programa (por ejemplo, el “Bono Solidario” de Ecuador está destinado a las madres); en otros porque los criterios de selección terminan finalmente focalizando en las mujeres. Los casos más comunes son los que están dirigidos a las familias monoparentales o más pobres, grupos en los cuales las mujeres están sobrerrepresentadas.

Luego de más de 10 años de existencia de estos programas se ha acumulado en la región una vasta experiencia y literatura que analiza diferentes aspectos relacionados con los mismos²⁵. Al respecto, existe cierto consenso respecto de que este tipo de programas están bien focalizados (más allá de ciertos errores de exclusión y filtración) y que son efectivos en la reducción de la pobreza y la desigualdad (si bien la intensidad de la reducción suele ser baja en algunos casos). Asimismo, los efectos de estos programas tienden a ser positivos en la mayoría de los casos en términos de aumentos de la matrícula escolar y de reducción de la tasa de desnutrición.

Sin embargo, se suele argumentar que las transferencias monetarias a los hogares pueden tener ciertos impactos (que son considerados negativos) sobre el mercado de trabajo. Algunos de ellos son: (1) desincentivar la participación en el mercado de trabajo debido al incremento en los ingresos familiares que la transferencia implica; (2) reducir los incentivos por parte del trabajador a la registración en el sistema de seguridad social y (3) presionar al alza de salarios por el mayor costo de oportunidad que tienen quienes obtienen un beneficio de este tipo.

En términos conceptuales existen otros argumentos también válidos que pueden contraponerse a aquellos. Respecto de (1) existe la posibilidad de que un individuo que logra obtener cierto nivel de ingresos (individual o familiar) decida trabajar menos o inclusive dejar de trabajar, sugiriendo una curva de oferta de trabajo con pendiente negativa. No obstante, es válido recordar que la teoría predice esta relación sólo a niveles altos de ingresos. Por lo tanto, lo que parece razonable pensar aquí es que para que esta posibilidad se verifique en la realidad el monto de la transferencia que recibe el individuo o el hogar debiera ser relativamente elevado como para generar efectivamente un efecto desincentivo al trabajo.

Podría argumentarse, por otro lado, que si los montos de estas transferencias son lo suficientemente importantes como para generar desincentivos a participar en el mercado de trabajo también existe la posibilidad de que aquellas tengan el efecto contrario. O sea, que la percepción de este beneficio permita “levantar” barreras a la entrada a ciertas actividades/emprendimientos productivos o activar ciertas decisiones económicas que de otra manera no serían posibles llevar a cabo. En este sentido, estas transferencias podrían sustituir (parcialmente) la falta de acceso al crédito que estos hogares experimentan.

²⁴ Para un análisis de las políticas de transferencias de ingresos en Uruguay véase, Banco Mundial (2007), OIT (2007).

²⁵ Para una descripción y evaluación conjunta de los programas véase, por ejemplo, OIT/IPEC (2007). Para una revisión de los debates en torno a los programas de transferencias condicionadas, véase, Ribas et al. (2008), Villatoro (2007, 2008). Para un análisis de las posibilidades de implementar un piso de protección social básico no contributivo en la región véase, Bertranou et al. (2007).

Asimismo, podría plantearse que no necesariamente la reducción en la participación en el mercado de trabajo es siempre un hecho negativo. La evaluación en estos términos deberá tener en cuenta otros aspectos como, por ejemplo, cual es el miembro del hogar que reduce su participación y la calidad del puesto y tipo de tarea a la que renuncia. En este sentido, no parece ser un aspecto negativo, por ejemplo, que frente a la percepción de esta transferencia los jóvenes o niños del hogar decidan abandonar el mercado de trabajo, especialmente si se desarrollan en puestos de trabajo que no cumplen con los requisitos mínimos como para ser considerados trabajos decentes²⁶.

Finalmente, existe otro debate respecto de la posible vinculación entre la participación en el mercado de trabajo de los padres y los logros educativos de niños y jóvenes. En este sentido, se plantea que la mayor intensidad laboral de los mayores, y por ende el menor tiempo dedicado al hogar, puede atentar contra el rendimiento escolar de los menores²⁷.

Por lo tanto, todos estos argumentos sugieren que una correcta evaluación del impacto de estos programas no debiera basarse exclusivamente en criterios de eficiencia económica sino en una visión más amplia que considere otras dimensiones que hacen al bienestar de la personas como, por ejemplo, la producción en el hogar sin remuneración.

Respecto de (2), el efecto real que las transferencias puedan tener sobre el incentivo por parte del trabajador de permanecer en la informalidad depende de, por un lado, si efectivamente es el asalariado quien toma voluntariamente esa decisión o si por el contrario, éste se encuentra en esta situación frente a la ausencia de alternativas. Por otro lado, aún en el primer caso, seguramente tal decisión estará influenciada por la diferencia entre los ingresos que obtendría en un puesto registrado en relación a uno informal. En este sentido, muchas veces aquella hipótesis parte de la idea de que el trabajador informal recibe como salario neto los aportes que el empleador deja de hacer al sistema de seguridad social (lo que, a igualdad de otras características, debiera implicar salarios de bolsillo más elevados que en el sector formal), argumento que en general no es verificado a partir de la evidencia empírica. De todas maneras, es necesario tener en cuenta que (2) puede ser relevante sólo en aquellos casos en donde la percepción de la transferencia sea incompatible con la condición de estar ocupado.

En relación a (3) cabe mencionar, nuevamente, que el impacto que las transferencias puedan tener en los salarios depende crucialmente de los montos de cada uno de ellos. En ese sentido, es más probable que se verifique en el caso de los trabajadores con bajos ingresos, muchos de los cuales obtienen ingresos por debajo del salario mínimo debido a que se desempeñan como trabajadores informales. En este caso no parece ser un efecto negativo el que ocasionan las transferencias.

Adicionalmente a todos estos debates que se aplican tanto a varones como mujeres – sin bien “reacaen” más sobre ellas debido a que constituyen la parte más importante entre los beneficiarios- existe otro conjunto de argumentos focalizados en la dimensión de género. En particular se discute, por un lado, el efecto que estos programas de transferencias monetarias producen en las estrategias de los hogares y en el rol de las mujeres (tanto en lo que refiere a la responsabilidad de las madres en el cumplimiento de las condicionalidades como en la relación de aquellas con el resto de los integrantes del hogar); por otro lado, se discute el impacto de estos programas en la relación de las beneficiarias (y su familia) con el entorno comunitario.

En este sentido, un aspecto fundamental que tienen estos programas es que las condicionalidades impuestas pueden generar cambios en los comportamientos y las estrategias de los miembros de los hogares beneficiarios. Sin embargo, en términos generales poco se ha estudiado (y menos previsto en los programas) respecto de qué sucede al interior de las familias frente a la percepción de estas

²⁶ Existe una amplia literatura que sugiere una correlación negativa entre la participación en el mercado de trabajo y la asistencia escolar en el caso de los jóvenes. En particular, se verifica que aquellos jóvenes provenientes de hogares de bajos recursos se enfrentan con la necesidad de aportar a los ingresos familiares insertándose, por ello, tempranamente en el mercado de trabajo y desertando de la escuela. Véase, por ejemplo, Gallart *et al.* (1993), Jacinto (1996) y Filmus *et al.* (2001).

²⁷ Véase, por ejemplo, Arends-Kuenning y Duryea (2006).

transferencias en relación, por ejemplo, a las negociaciones intrafamiliares, los potenciales conflictos de poder, sustitución de ingresos y cambios en los roles de género²⁸.

Un primer aspecto a considerar tiene que ver con que la mujer se convierte en la perceptora de estas transferencias y, por ende, en la responsable del cumplimiento de las condicionalidades como son los controles de salud y de asistencia escolar. Ello no sólo puede implicar una sobrecarga de tareas para las mujeres (Arriagada *et al.*, 2004) sino que, en muchos casos, reafirma el rol que ellas tienen dentro del hogar. En este mismo sentido, muchos de los programas de superación de la pobreza que promueven la incorporación de la mujer en empleos comunitarios en áreas de alimentación, salud o educación pueden estar reproduciendo en el mercado las tareas domésticas.

Existe un conjunto de evidencia cualitativa para diferentes países que evalúa estas hipótesis. Por ejemplo, en Adato *et al.* (2000) se menciona que las mujeres beneficiarias del Oportunidades manifiestan que el programa les consumía mucho tiempo debido a los requisitos de participación en ciertas actividades. Ello se vuelve más relevante aún entre las mujeres pobres jefas de hogar a cargo de varios hijos menores.

Por otra parte, como muestran también otros estudios sobre este programa (por ejemplo, Escobar y González de la Rocha, 2004) algunos hombres no están de acuerdo con el tiempo que las mujeres pasan fuera del hogar lo que genera conflictos intrafamiliares. Al respecto, es necesario tener en cuenta las reacciones de los hombres al sentirse que están perdiendo poder frente a la percepción de ingresos monetarios por parte de sus esposas (Armas Dávila, 2004).

En contraposición a estos argumentos, se plantea que la transferencia monetaria hacia las mujeres les ha permitido tener un rol más importante como proveedoras de ingresos del hogar posibilitándoles un mayor reconocimiento dentro de su familia. Sin embargo, estas mejoras parecen ser débiles. Por ejemplo, como menciona Adato *et al.* (2000), tanto los beneficiarios como los no beneficiarios manifiestan que las decisiones sobre los gastos alimentarios son tomadas por las mujeres mientras que los gastos más importantes son decididos por los hombres. Para el caso del Bono Solidario de Ecuador, Armas Dávila (2004) señala que las mujeres experimentaron dificultades para adquirir mayor capacidad de decisión a partir de estas transferencias. Asimismo, muchas veces se verifica el “efecto sustitución” por el cual el hombre reduce el monto de dinero que transfieren a sus mujeres frente a la existencia del programa; en otros casos los hombres toman para sí mismos las transferencias, muchas veces con casos de violencia familiar mediante.

Por último, en algunos casos estos esquemas pueden activar ciertas decisiones de participación económica o pueden ayudar a iniciar algunos emprendimientos productivos (donde el impacto dependerá del monto del beneficio, entre otros factores). Asimismo, si este tipo de transferencias va acompañado de políticas activas de empleo a través de la oferta de capacitación y entrenamiento o de la ayuda en la búsqueda de empleo, ello también podría redundar en efectos positivos para la inserción de las mujeres en el mercado de trabajo.

Por lo tanto, la evidencia empírica en la región es mixta respecto de los “efectos previstos y no previstos” de estos programas al interior de los hogares. Es necesario, por lo tanto, un mayor volumen de estudios cualitativos y cuantitativos que contribuyan a un mayor conocimiento de estos aspectos y, por ende, al correcto diseño de estos programas.

²⁸ En Abramo y Valenzuela (2005) se examinan exhaustivamente algunas dimensiones de género ligadas a la protección social incluyendo el tiempo de trabajo y el equilibrio entre la familia y la vida privada.

VII. Reflexiones finales

En los últimos años el mercado de trabajo en los países de la región ha experimentado una evolución favorable. Sin embargo, continúa observándose una fuerte inequidad de género en las posibilidades de acceso a un empleo, especialmente un empleo de calidad. En este contexto, las mujeres enfrentan mayores dificultades para insertarse en el mercado de trabajo y cuando lo hacen experimentan peores condiciones que se manifiestan a través de diferentes formas de discriminación y segmentación. En promedio, las mujeres sufren con mayor intensidad que los varones episodios de desempleo, formas precarias de empleo, trabajo no remunerado, segmentación horizontal y vertical, discriminación salarial y menores probabilidades de formación y de una carrera laboral ascendente.

En este marco, la institucionalidad laboral y las políticas del mercado de trabajo adquieren un rol fundamental apuntalando la generación de empleo decente a la vez que garantizando la protección y el fortalecimiento de los más desprotegidos. En este sentido, las instituciones laborales se constituyen en un puente entre el crecimiento económico y el mercado de trabajo afectando no sólo la magnitud de los flujos que allí se generan sino también las características de los mismos.

Desde la perspectiva de género, es necesario que estas políticas incorporen esta dimensión en todas sus fases, desde el diseño hasta la implementación y la evaluación de resultados. Asimismo, es indispensable tener presente todas las expresiones de dificultad que las mujeres experimentan en el mercado de trabajo para lo cual es necesario que las diferentes acciones que se llevan a cabo desde el sector público se encuentren altamente coordinadas y articuladas entre sí de modo de fortalecer los efectos positivos de las mismas a la vez que considerar (y reducir) los potenciales efectos negativos.

Al mismo tiempo, es necesario fortalecer la transversalización de género en los programas a la vez que considerar la heterogeneidad de situaciones y características al interior del conjunto de las mujeres, lo que requiere de medidas específicas acorde a las necesidades y posibilidades de cada una de ellas.

La región ha avanzado en la implementación de programas del mercado de trabajo que incorporan la perspectiva de género. Sin embargo, los esfuerzos parecen ser aún muy insuficientes por lo que continúa observándose la existencia de amplios espacios de intervención pública. Asimismo, estos esquemas exhiben ciertos déficits que atentan contra la posibilidad de que se constituyan efectivamente en mecanismos para el avance hacia la igualdad de oportunidad y de trato entre mujeres y varones. A continuación se resumen algunos de ellos.

1. Existen experiencias que indican que estos programas no reducen o, inclusive, reproducen las restricciones que las mujeres enfrentan para acceder a un puesto de trabajo. En particular, en algunos casos, la incorporación de las mujeres a programas de este tipo está igualmente limitada que su inserción al mundo laboral. Ello suele estar asociado a las mayores dificultades que las mujeres enfrentan para conciliar la vida familiar con el trabajo en un contexto de falta de servicios gratuitos de cuidado infantil.
2. En muchos casos, la presencia femenina en estos programas, salvo en el caso de aquellos especialmente dirigidos a ellas, resulta de la focalización que los mismos hacen en hogares pobres o monoparentales. Esta situación donde las mujeres “entran por la ventana” deriva en la ausencia del enfoque de género en el diseño de las políticas y, por lo tanto, en la no incorporación de aspectos relevantes como son el cuidado infantil, la flexibilidad horaria y los costos de traslado.
3. Frecuentemente, las mujeres terminan realizando en centros comunitarios las mismas tareas que llevan a cabo dentro del seno del hogar como, por ejemplo, las tareas de cuidado o de alimentación. En este sentido, es necesario considerar explícitamente qué tipo de actividades realizan en el marco de estos programas y en qué medida éstas contribuyen a reducir la segregación y la segmentación ocupacional por género.
4. Finalmente, existe un déficit muy importante en la región en relación a la evaluación de impacto de estos programas. En este sentido, aparecen diferentes interrogantes en relación a su eficiencia, equidad y pertinencia para apuntalar la eliminación de toda forma de discriminación asociada al género. Entre ellos, se pueden mencionar los siguientes:
 - Si resulta una estrategia eficaz y eficiente la formación profesional de las mujeres en actividades tradicionalmente masculinas. En este sentido, los programas resultan pertinentes si se toman en consideración el tipo de demanda laboral que enfrentan las mujeres y las necesidades de la población beneficiaria.
 - Si se ha considerado el tipo de la demanda laboral de modo de que la capacitación no sea “a ciegas” sino que tenga en cuenta las posibilidades de las mujeres de insertarse mejor en el mercado de trabajo. Sin embargo, si la formación se focaliza exclusivamente en atender las necesidades del mercado es posible que no se consideren los déficits de educación formal, básica y general que exhibe un conjunto importante de mujeres.
 - Si se tomó en consideración la posibilidad de episodios de violencia familiar asociados a la decisión de la mujer de participar en los programas. Esta posibilidad genera la necesidad de sensibilizar a todos los miembros de las familias sobre la temática de género y, en particular, sobre los derechos de las mujeres en el mundo laboral.
 - En qué medida la opinión pública se ha modificado a partir de la realización de campañas de concientización y si efectivamente se fortaleció la capacidad de los gobiernos de formular políticas transversales de equidad de género. Si la formación realizada se tradujo en una práctica cotidiana de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género.

- Si se modificaron las trayectorias laborales y de ingresos futuros de los beneficiarios a partir de su participación en las políticas activas del mercado de trabajo.

Por último, la eliminación de toda forma de discriminación, la transversalización del enfoque de género y la formulación de políticas específicas para ciertos conjuntos de mujeres deben estar basada en un enfoque de derechos y en el reconocimiento del rol que ellas tienen, tanto en el proceso productivo como en el trabajo no remunerado, y la importancia de ambos para el funcionamiento del sistema económico.

Para ello, es necesario trabajar en todas las dimensiones que hacen a la institucionalidad laboral, tanto en el marco regulatorio como en las políticas del mercado de trabajo y en la toma de conciencia por parte de toda la población de la necesidad y desafíos de avanzar hacia la igualdad de oportunidad y de trato entre mujeres y varones.

Bibliografía

- Abramo, L. (2003) “Notas sobre la incorporación de la dimensión de género a las políticas de empleo y erradicación de la pobreza en América Latina”, en J. Fernández Pacheco (ed.), *Género y mercado de trabajo. Honduras y Nicaragua. Proyecto: Género, pobreza y empleo en América Latina*, OIT-San José.
- Abramo, L. y M. Rangel, eds. (2005) *Negociación Colectiva e Igualdad de Género en América Latina: Un Análisis Comparativo*, OIT, Chile.
- Abramo, L. y M. Valenzuela (2005) “Balance del progreso laboral de las mujeres en América Latina”, *Revista Internacional del Trabajo*, 124:4, 399-430.
- Abramo, L. y M. Valenzuela (2006) “Inserción Laboral y Brechas de Equidad de Género en América Latina”, en L. Abramo (ed.), *Trabajo Decente y Equidad de Género en América Latina*, OIT-Santiago.
- Adato, M.; B. de la Brière; D. Mindek y A. Quisumbing (2000) “The impact of Progresa on women’s status and intrahousehold relations”, Informe Final, IFPRI.
- Armas Dávila, A. (2004) “La equidad de género y el Programa Del Bono de Desarrollo Humano en Ecuador”, documento presentado en el Seminario Internacional: *Gobernabilidad Democrática e Igualdad de Género*, CEPAL, Santiago de Chile.
- Arends-Kuening, M. y S. Duryea (2006) “The effect of parental presence, parents’ education, and household headship on adolescents’ schooling and work in Latin America”, *The Journal of Family and Economic Issues*, 27(2): 263-286.
- Arriagada, I. (2005) “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, *Revista de la CEPAL* 85.
- Arriagada, I., F. Miranda y T. Pavez (2004) “Lineamientos de acción para el diseño de programas de superación de la pobreza desde el enfoque del capital social: Guía conceptual y metodológica, Serie Manuales N° 36, LC/L.2179-P, CEPAL- Santiago de Chile.

- Banco Mundial (2007) *Global Monitoring Report 2007*, Washington DC.
- Bertranou, F. L. Gasparini, F. Crosta, F. Haimovich, A. Ham, B. Alvarez y R. Sánchez (2007) “Un piso de Protección Social en América Latina. Costos fiscales e impactos sociales”, OIT (mimeo).
- Bertranou, F y J. Paz. (2007) *Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina*, OIT, Oficina Buenos Aires.
- CEPAL (2003) “Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género”, Capítulo III Panorama Social de América Latina 2002-2003, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008a) *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CEPAL (2008b) *Los mercados de trabajo, la protección de los trabajadores y el aprendizaje de por vida en una economía global: Experiencias y perspectivas de América Latina y el Caribe (LC/L.2880)*, Santiago de Chile.
- Chant, S. (2007) “The Informal Sector and Employment”, en V. Desai y R. Potter (eds.) *The Companion to Development Studies*, 2da edición, (Londres: Hodder-Arnold), 216-224.
- Chant, S. y C. Pedwell (2008) “Las mujeres, el género y la economía informal: evaluación de los estudios de la OIT y orientaciones sobre el trabajo futuro”, OIT, Ginebra.
- Cortés, R. (2003) “Mercado de Trabajo y Género. El Caso de Argentina, 1994- 2002”, en M. Valenzuela (ed.), *Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo: Argentina y Paraguay. Proyecto: Género, Pobreza y Empleo en América Latina*, OIT.
- Daeren, L. (2001) “Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe”, Serie Mujer y Desarrollo N° 29, CEPAL, Santiago de Chile.
- Escobar, A. y M. González de la Rocha (2004) “Evaluación cualitativa de mediano plazo del Programa Oportunidades en las zonas rurales”, en Hernández, B. y M. Hernández (eds.) *Evaluación externa de impacto del Programa Oportunidades*, México, INSP.
- Esquivel, V. (2009) *Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires*, Colección Libros de la Universidad N° 33, Instituto de Ciencias, Universidad Nacional de General Sarmiento.
- Fernández Pacheco, J. (2003) “Género, Pobreza y Mercado de Trabajo para las Mujeres en Honduras”, en J. Fernández Pacheco (ed.), *Género y mercado de trabajo. Honduras y Nicaragua. Proyecto: Género, pobreza y empleo en América Latina* (San José: OIT), 43-153.
- Filmus, D., A. Miranda y J. Zelarayán (2001) *En el mercado de trabajo, ¿el saber no ocupa lugar?: egresados de la escuela media y primer año de inserción laboral*. Presentado en el 5to Congreso Nacional de Estudios del Trabajo, ASET, Buenos Aires.
- Gallart, M., M. Moreno y M. Cerruti (1993) “Educación y empleo en el Gran Buenos Aires 1980-1991”, Situación y perspectivas de investigación, CENEP, Buenos Aires.
- Gallart, M. (2002) “Habilidades y Competencias para el Sector Informal en América Latina: Una Revisión de Literatura sobre Programas y Metodologías de Formación”, Documento de Trabajo N° 7, Programa InFocus sobre Conocimientos Teóricos y Prácticos y Empleabilidad, OIT, Ginebra.
- Haan, H. (2007) “Training for Work in the Informal Economy”, OIT, Ginebra, inédito.
- Jacinto, C. (1996) “Transición laboral de los jóvenes, políticas públicas y estrategias de los actores”. Documento presentado en el 2do Congreso Nacional de Sociología del Trabajo, organizado por ASET, Buenos Aires.
- Kantor, P. (2002) “Female Mobility in India: The Influence of Seclusion Norms on Economic Outcomes”, *International Development Planning Review*, 24:2, 145-59.
- Lessinger, J. (1990) “Work and Modesty: The Dilemma of Women Market Traders in Madras”, en L. Dube y R. Palriwala (eds.) *Structures and Strategies*, Nueva Delhi: Sage.
- López Estrada, S. (2002) “Work, Gender and Space: Women’s Home-based Work in Tijuana, Mexico”, *Journal of Developing Societies*, 18:2-3.
- Lund, F. y S. Srinivas (2000) *Learning From Experience: A Gendered Approach to Social Protection for Workers in the Informal Economy*, OIT/STEP- WIEGO), Ginebra.
- Mazza, J. (2003) “Servicios de intermediación laboral: enseñanzas para América Latina y el Caribe”, *Revista de la CEPAL* 80, Santiago de Chile.
- Milosavljevic, V. (2007) *Estadísticas para la equidad de género. Magnitudes y tendencias en América Latina*, CEPAL-UNIFEM.
- Murray, U. (2006) *Gender and Skills Development: Practical Experiences and Ways Forward*, OIT, inédito.
- Novick, M.; D. Trajtemberg y F. Heredia (2005) “Argentina: Negociación Colectiva y Equidad de Género”, en *Negociación Colectiva e Igualdad de Género en América Latina: Un Análisis Comparativo*, OIT, Chile.

- OIT (2003) “La Hora de la Igualdad en el Trabajo”, Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003, Ginebra.
- OIT (2007) “La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean”, Ginebra.
- OIT (2008) Global Wage Report 2008/09, Ginebra.
- OIT (2009) “Información actualizada sobre la evolución del salario mínimo”, Comisión de Empleo y Política Social, Ginebra.
- OIT / IPEC (2007) “Trabajo Infantil y los programas de transferencias en efectivo condicionadas en América Latina”.
- Rico, M. (2003) “Los sistemas de pensiones y sus deudas con la equidad de género entre las personas adultas mayores”, Documento presentado en la Conferencia Regional Intergubernamental sobre Envejecimiento: Hacia una estrategia regional de implementación para América Latina y el Caribe del Plan de Acción Internacional de Madrid sobre el Envejecimiento.
- Ribas, R., F. V. Soares y G. Hirata (2008) “The Impact of CCTs. What we know and what we are not sure about”, en International Poverty Centre, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lesson from Africa and Latin America”, Brasil.
- Samaniego, N. (2002) “Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina”, Serie Macroeconomía del Desarrollo, División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile.
- Silveira, S. (2005) “Introducción: Desarrollo Rural, Género y Formación para el Trabajo”, en M. Chiappe (ed.) Participación, Productividad y Formación: La Trayectoria de la Asociación de Mujeres Rurales del Uruguay – AMRU, Documento N° 17, CINTERFOR/OIT, Montevideo.
- Silveira, S. y A. Matosas (2003) “Género y economía informal en América Latina. Nuevos retos y respuestas posibles desde las políticas de formación para el trabajo”, Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional – Segunda Época, Montevideo.
- Trajtemberg, D. (2008) “El impacto de la determinación colectiva de salarios sobre la dispersión salarial”, mimeo.
- Valenzuela, M. y S. Venegas (2001) Mitos y realidades de la microempresa en Chile: un análisis de género, Centro de Estudios de la Mujer, Chile.
- Valenzuela, M., ed. (2003) Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. Argentina y Paraguay, Proyecto “Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina”, OIT.
- Valenzuela, M. (2005) “Informality and Gender in Latin America”, Documento de trabajo N° 60, Departamento de Integración de Políticas y Estrategias, OIT, Ginebra.
- Vega Ruiz, M. (2005) “La reforma laboral: un análisis comparado”, Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe, Lima.
- Villatoro, P. (2007) “Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras”, CEPAL, Chile.
- Villatoro, P. (2008) “CCTs in Latin America: Human Capital Accumulation and Poverty Reduction”, en International Poverty Centre, Poverty in Focus “Cash Transfers. Lesson from Africa and Latin America”, Brasil.
- Yannoulas, S. (2005) Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina, Buenos Aires, Red Etis.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

macroeconomía del desarrollo

Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

www.cep.org/publicaciones

104. Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina, Roxana Maurizio (LC/L.3230-P), N° de venta: S.10.II.G.34(US\$10.00), 2010.
103. Papel de los sindicatos y la negociación colectiva y su impacto en la eficiencia y la equidad del mercado de trabajo, Patricio Frías Fernández (LC/L.3210-P), N° de venta: S.10.II.G.24(US\$10.00), 2010.
102. Sobre la evolución del gasto público social en América Latina y su papel para la estabilización económica, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.3208-P), N° de venta: S.10.II.G.22(US\$10.00), 2010.
101. Indicadores adelantados para América Latina, Fernando Cantú, Alejandra Acevedo y Omar Bello (LC/L.3195-P), N° de venta: S.10.II.G.70, (US\$10.00), 2010.
100. El empleo en la crisis: efectos y políticas, Víctor E. Tokman (LC/L.3153-P), N° de venta: S.09.II.G.126, (US\$10.00), 2009.
99. Seguros de desempleo y reformas recientes en América Latina, Mario Velásquez P. (LCL.3144-P), N° de venta: S.09.II.G.117, (US\$10.00), 2009.
98. Magnitud y heterogeneidad: políticas de fomento del empleo juvenil y las micro y pequeñas empresas, Juan Chacaltana (LC/L.3143-P), N° de venta: S.09.II.G.116, (US\$10.00), 2009.
97. Rigideces y espacio fiscal en América Latina. Un estudio de experiencias comparadas (inglés), Oscar Cetrángolo, Juan Pablo Jiménez, Ramiro Ruiz del Castillo (LC/L.3136I-P), N° de venta: E.09.II.G.111 (US\$10.00), 2009.
96. Políticas activas del mercado de trabajo en Colombia, México y Perú, Stefano Farné (LC/L.3118-P), N° de venta: S.09.II.G.97, (US\$10.00), 2009.
95. La tributación directa en América Latina: equidad y desafíos. el caso de Perú, Luis Alberto Arias Minaya (LC/L.3108-P), N° de venta: S.09.II.G.89, (US\$10.00), 2009.
94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro (LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.87, (US\$10.00), 2009.
94. Dinámica del empleo y crisis en América Latina: resultados de estimaciones de panel, Lucas Navarro (LC/L.3106-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
93. Estado e igualdad: del contrato social al pacto fiscal, Manuel Basombrío (LC/L.3099-P), N° de venta: S.09.II.G.81, (US\$10.00), 2009.
92. La tributación directa en Chile: equidad y desafíos, Michael Jorratt De Luis (LC/L.3094-P), N° de venta: S.09.II.G.78, (US\$10.00), 2009.
91. Tributación directa en América Latina: Equidad y desafíos. Estudio del caso de México, Daniel Álvarez Estrada (LC/L.3093-P), N° de venta: S.09.II.G.77, (US\$10.00), 2009.

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cep.org.

Nombre:

Actividad:

Dirección:

Código postal, ciudad, país:

Tel.: Fax: E.mail: