



Oficina
Internacional
del Trabajo
Ginebra

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO





DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Manual de recursos de información

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a Publicaciones de la OIT (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que se les hayan expedido con ese fin. En www.ifrro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Ameratunga Kring, Sriani; Kwar, Mary

Directrices para incluir la perspectiva de género en las políticas de empleo / Sriani Ameratunga Kring y Mary Kwar; Organización Internacional del Trabajo, Departamento de Políticas de Empleo. - Ginebra: OIT, 2011

ISBN: 978-92-2-322124-9 (impresión); 978-92-2-322125-6 (pdf web)

Organización Internacional del Trabajo; Departamento de Políticas de Empleo

incorporación de la perspectiva de género/ igualdad de género / igualdad de oportunidades en el empleo / políticas de empleo

Also available in English: Guidelines on Gender in Employment Policies (ISBN 978-92-2-122124-1 print and 978-92-2-122125-8 pdf web), Geneva, 2009.

03.02.2

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolas a: Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org.

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns



Agradecimientos

Esta publicación fue concebida y escrita por Sriani Ameratunga Kring y Mary Kavar en inglés. El texto original se benefició extraordinariamente de los valiosos análisis, comentarios y aportaciones de distintos colegas de la OIT, entre ellos Azita Berar, Naomi Cassirer, Claudia Coenjaerts, Loretta Deluca, Tiina Eskola, Maria Gallotti, Christine Evans Klock, Patricia Richter, Marion Jansen, Per Ronnas, Joni Simpson, Annie Van Klaveren, Nikolai Rogovsky, Dorothea Schmidt y Alexia Deleligné, quien redactó el informe de política sobre la respuesta a las crisis y reconstrucción.

La edición español se benefició de los valiosos comentarios editoriales de distintos colegas de la OIT; Zulum Avila, María-Teresa Gutierrez, Merten Sievers, y José Miguel Solana.

Se agradece también a Patricia Pihen por la traducción del documento en español, y a Anrea Betancourt por la preparación y finalización del texto en español para su impresión bajo la coordinación técnica de Naoko Otobe, Coordinadora de Género y empleo del Sector de Empleo.

La impresión de esta publicación ha sido posible gracias al apoyo del Gobierno de Suecia, a través de la Oficina de Igualdad de Género y el Sector de Empleo de la OIT.

Prefacio

El objetivo principal de la OIT es contribuir, junto a los estados miembros, a conseguir el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las personas, incluidas las mujeres y la juventud. Este objetivo se inserta en la Declaración de la OIT sobre la justicia social para una globalización equitativa (2008)^a, y ha sido extensivamente adoptada por la comunidad internacional. Esta aproximación integral de la promoción del empleo pleno y productivo y el trabajo decente fue reafirmada en la Resolución relativa a la discusión recurrente sobre el empleo de la Conferencia internacional del trabajo (CIT).^b

Para ayudar a los estados miembros y a los mandantes sociales a alcanzar este objetivo, la OIT sigue la agenda de Trabajo Decente, la cual se compone de cuatro objetivos estratégicos interrelacionados: el respeto por los derechos fundamentales y las normas laborales internacionales, la creación de empleo productivo, la protección social y el diálogo social. Esta aproximación integral, y sus retos correspondientes, son elaborados en una serie de documentos claves: el Trabajo decente^c, el Convenio sobre las políticas de empleo de 1964 (no. 122), y el Programa global de empleo (PGE).

Desde su adopción en el 2003, el PGE ha evolucionado y se ha vuelto más operacional. Éste provee un marco básico a través del cual la OIT persigue el objetivo de situar al empleo en el centro de las políticas económicas y sociales.^d Más adelante, la perspectiva del PGE fue respaldada por el Pacto mundial para el empleo, adoptado en la CIT del 2009^e, tras las crisis económica mundial del 2008. Adicionalmente, la CIT adoptó la Resolución relativa a la igualdad de género como el eje del trabajo decente del 2009^f, reafirmando así la importancia de promover el empleo productivo y el trabajo decente para las mujeres y los hombres.

a Ver http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/@cabinet/documents/publication/wcms_099768.pdf.

b Ver http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_143168.pdf.

c Ver los reportes consecutivos del Director General de la Conferencia internacional de trabajo: Trabajo decente (1999); Reducing the decent work deficit: A global challenge (2001); Working out of poverty (2003).

d Ver http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_emp/documents/publication/wcms_140849.pdf, y en particular: Puesta en practica del Programa global de empleo: estrategias de empleo en apoyo del trabajo decente. Documento de la "vision", OIT, 2006.

e Ver http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meetingdocument/wcms_115076.pdf.

f La Resolución en relación a la igualdad de género en el eje del trabajo decente fue adoptada en la Sesión no. 98 de la Conferencia internacional de trabajo (ver: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@dgreports/---gender/documents/meetingdocument/wcms_115398.pdf).

Los dos principios que conforman la base de la agenda del PGE son el trabajo decente como un factor productivo y la eliminación de la discriminación en el mercado laboral. Al tiempo que se promueve el empleo, esta guía reforzará el impacto de las normas laborales internacionales, particularmente en relación a cuatro Convenios fundamentales de la OIT que promueven la igualdad de género.^g

Es un hecho que los mercados del trabajo son determinados por el género. Las relaciones de género juegan un papel importante en la segregación del mercado laboral, la división del trabajo, el acceso a bienes y la distribución de ingresos y riquezas. Para que las políticas y los programas de empleo sean inclusivos y exitosos, deberán estar conectados al hogar, a la familia, y al sistema del bienestar. La base de esta guía es la igualdad de género como elemento central de la misión que cumple la OIT en cuanto a la promoción del empleo productivo y el trabajo decente para las mujeres y los hombres. Esto se traduce en dos objetivos principales: el progreso hacia la igualdad de género en el mercado del trabajo, y la promoción de una perspectiva más efectiva e integral en las políticas y programas del empleo. Es así que este documento intenta contribuir al logro de estos objetivos, poniendo a su disponibilidad pautas concretas y operacionales sobre cómo transversalizar la igualdad de género en áreas específicas de la política de empleo.

José Manuel Salazar-Xirinachs

Director Ejecutivo

Sector de Empleo

g Estas son: el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (No. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (No. 111), el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (No. 183), y el Convenio de los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (No. 156).

Un vistazo al contenido

Estas directrices están dirigidas al personal de la OIT y a sus constituyentes, y pretenden dotar de contenido informativo al proceso de la incorporación de las cuestiones de género en las políticas y programas de empleo. La base conceptual de estas directrices es el marco de la OIT sobre el empleo, que es el Programa Global y su posterior “*Documento de la visión*”. Dichas directrices proporcionan una perspectiva de género a la “lista de verificación” del Programa Global de Empleo. Estas directrices no pretenden abarcar todas y cada una de las áreas de la política pública relacionadas con el empleo. Es así que estas directrices deberán ser consideradas como un documento latente, y en estado de actualización periódica.

Esta página, que sirve como introducción a las directrices, hace un “breve vistazo” de la totalidad del contenido. **Posteriormente, le siguen** varias páginas de “contenido detallado”. **Estas últimas proveen** resúmenes del contenido, los cuales ayudarán al lector a determinar, rápidamente, y a centrarse en los temas de especial interés.

La **Sección Uno** proporciona respuestas a la pregunta: “¿Por qué es importante abordar la desigualdad de género en el empleo?”. Se examina la cuestión del género a partir del punto de vista de la “paridad” y, más adelante, desde la “eficacia”. A continuación, se presenta una revisión de una serie de instrumentos políticos y marcos internacionales que obligan a los países a incorporar la perspectiva de género en su lucha contra la pobreza y sus estrategias de desarrollo. La sección termina con un análisis de algunos de los retos principales y los conceptos erróneos que los políticos manejan en relación a los asuntos de género.

La **Sección Dos** presenta una lista de verificación de políticas de empleo en una especie de tabla. Esta sección se desarrolla en torno a las primeras cinco de las seis opciones de políticas públicas que figuran en el “Documento de la visión” (véase más adelante). Se aborda cada una de las opciones de políticas enlistando algunas de las cuestiones de género importantes en una columna; y, en otra, se enlistan algunas ideas a tenerse en cuenta en la formulación de políticas sensibles al género.

Los **Anexos** ayudarán al lector a profundizar su conocimiento. En los tres primeros anexos se presentan las listas claves en relación al Programa Global de Empleo y el “Documento de la visión”, las cuales conforman la base de gran parte del enfoque conceptual de estas directrices. A continuación, le sigue un **glosario** que ofrece definiciones breves de algunos de los conceptos y términos relevantes. Muchos de los elementos del glosario tienen enlaces web para que los lectores puedan ahondar en el tema con mayor facilidad. Cabe advertir que los apartados uno y dos tienen múltiples notas al pie de página que ayudarán a tratar estas temáticas con más profundidad. Las directrices cuentan con dos **documentos adjuntos**. Se trata de dos documentos fundamentales para entender los intereses de la OIT y sus actividades en materia de política de empleo; estos son: (a) *Examinación de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo*, OIT (marzo 2003) y (b) *Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente*, “Documento de la visión”, OIT (2006).

Por último, se presentan doce **informes de políticas** como documentos independientes el uno del otro. Cada uno de los informes presenta un conjunto de ideas claves de género en relación a un tema en concreto; y seguidamente, se examinan algunos de los factores que deberán considerarse para promover la formulación de políticas sensibles al género.

Los informes de políticas hacen referencia a:

- 1 Política económica
- 2 Políticas de comercio internacional
- 3 Coeficiente de empleo en relación al crecimiento
- 4 Migración y movilidad laboral
- 5 Calificaciones y empleabilidad
- 6 Desarrollo empresarial
- 7 Acceso a los servicios de microfinanciación
- 8 Análisis de la cadena de valor
- 9 Desarrollo económico local
- 10 Prácticas adecuadas en el lugar de trabajo
- 11 Instituciones y políticas relativas al mercado de trabajo
- 12 Respuesta a las crisis y reconstrucción

Índice

Agradecimientos	III
Prefacio	V
Un vistazo al contenido	VII
SECCIÓN UNO - EL CONTEXTO	1
Introducción	3
1.1 La igualdad de género como un derecho humano fundamental: la lógica de la paridad	5
1.2 La igualdad de género en el empleo como medio para mejorar la eficacia económica: la lógica de la eficacia	9
1.2.1 La igualdad combate las múltiples dimensiones de la pobreza	10
1.2.2 La igualdad incrementa la productividad y el crecimiento	11
1.2.3 La igualdad beneficia a la gobernabilidad	16
1.3 Instrumentos internacionales y compromisos nacionales con la igualdad	16
1.3.1 El Programa de Trabajo Decente de la OIT	17
1.3.2 El Programa Global de Empleo (PGE)	18
1.3.3 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	18
1.3.4 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	19
1.3.5 Los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)	20
1.4 Desafiando conceptos de género equivocados las de políticas públicas	21
1.4.1 La separación de lo económico y lo social: una división inútil	22
1.4.2 La igualdad no es un lujo	23
1.4.3 La igualdad no es contraproducente	23
1.4.4 La transversalización del género vs medidas específicas para la igualdad de género: una falsa dicotomía	24
1.4.5 Comprensión de la característica estructural de las desigualdades de género	24
1.4.6 Elaboración de indicadores para identificar las desigualdades de género y medir el avances	26
1.4.7 Relativismo cultural frente a los derechos humanos universales	26
SECCIÓN DOS - LISTA DE VERIFICACIÓN PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO	29
A: Políticas económicas que influyen en la demanda	32
B: Calificaciones y empleabilidad	43
C: Desarrollo de empresas	49
D: Instituciones y políticas relacionadas al mercado de trabajo	55
E: Gobernabilidad, autonomía y capital organizativo	60
Anexos	63
Anexo 01: Convenios y Recomendaciones relacionados con la igualdad de género y el empleo	64
Anexo 02: Los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo (marzo de 2003)	65
Anexo 03: Las seis áreas claves de política del Documento de la “visión” (OIT 2006)	67
Glosario	69

SECCIÓN UNO EL CONTEXTO

Esta sección ofrece una serie de respuestas a la pregunta: “¿Por qué es importante abordar la desigualdad de género en el empleo?”

Tras una breve introducción, esta sección analiza la cuestión del género desde los puntos de vista de la **paridad** y la **eficacia**. Los argumentos relacionados con la igualdad, desde la perspectiva de los derechos humanos, buscan solucionar la situación de vulnerabilidad, discriminación y desventaja que mujeres u hombres enfrentan en la vida económica como un asunto de justicia y derechos fundamentales. Los argumentos relacionados con la eficacia, basados en criterios económicos, reconocen que tanto hombres como mujeres pueden desempeñar un papel esencial como agentes económicos capaces de transformar la sociedad y la economía, así como de romper el círculo inter-generacional de la pobreza.

A continuación, se presenta un análisis de algunos de los instrumentos y marcos de políticas internacionales que obligan a los países a incorporar la perspectiva de género a sus estrategias de desarrollo y de reducción de la pobreza. Esta sección termina con una revisión de algunos de los retos principales y de las ideas erróneas que albergan los responsables políticos en cuanto a cuestiones relacionadas con el género y el empleo.

Introducción

“Todos los seres humanos, sin distinción de raza, credo o sexo, tienen derecho a perseguir su bienestar material y su desarrollo espiritual en condiciones de libertad, dignidad, seguridad económica e igualdad de oportunidades.”
[Declaración de Filadelfia de 1944]

La igualdad de género es un derecho humano fundamental. Al mismo tiempo, resulta muy razonable desde el punto de vista económico, dado que supone utilizar el capital humano de un país determinado de manera más eficiente. Puede producir enormes beneficios no sólo para las propias mujeres sino también para las familias, las comunidades y las economías nacionales.

A pesar de que los marcos de políticas suelen plantear contrapartidas y dicotomías entre la igualdad y la eficacia, y entre lo económico y lo social, hay pruebas, cada vez más fehacientes, de que las políticas equitativas de empleo tienen una fuerte relación simbiótica con la eficacia económica. La separación entre lo económico y lo social ha tenido consecuencias desastrosas para las mujeres en el ámbito político, en donde los problemas de las mujeres solían ser relegados a las políticas sociales con escasos recursos y de poca prioridad.

Se parte del supuesto implícito de que las mujeres no son agentes económicos dinámicos, sino receptoras pasivas que requieren de asistencia. La separación entre lo económico y lo social se presta fácilmente a la percepción de que la igualdad es un lujo de las economías de ingresos más altos o, incluso, de que la igualdad puede ser contraproducente a causa de los costos a corto plazo.

La separación entre lo “económico” y lo “social” ha tenido consecuencias desastrosas para las mujeres en la formulación de políticas. Se parte del supuesto implícito de que las mujeres son receptoras pasivas que requieren asistencia, en lugar de agentes económicos dinámicos por derecho propio.

Sin embargo, las pruebas empíricas y las discusiones teóricas que se producen a raíz de los análisis de aptitudes ponen cada vez más en manifiesto que la igualdad de género no es un fin en sí mismo; es también un **medio** esencial para alcanzar objetivos de desarrollo más amplios que van desde la reducción de la pobreza, el aumento de la productividad y la producción total, la disminución de la tasa de fecundidad, la reducción de la mortalidad y el trabajo infantil, hasta el incremento de poder en la toma de decisiones y negociaciones para las mujeres en los hogares. Todos estos factores contribuyen al crecimiento económico, sea directa o indirectamente. A la inversa, la desigualdad de género puede ser una rémora significativa para el crecimiento económico, teniendo en cuenta que algunos de los países que cuentan con los niveles más altos de desigualdad suelen ser aquellos con los niveles más bajos de ingresos per cápita.

La OIT ha venido reconociendo la importancia de la igualdad de género en el trabajo desde hace tiempo. Este principio está consagrado en la Constitución de la OIT (véase el recuadro).

La igualdad de género no constituye un fin en sí mismo, sino también un medio esencial para alcanzar objetivos de desarrollo más amplios entre los que se incluyen:

- *la reducción de la pobreza;*
- *el aumento de la productividad y de la producción total;*
- *la disminución de la tasa de fecundidad, de la mortalidad infantil y del trabajo infantil; y*
- *un mayor poder de toma de decisiones y de negociación para las mujeres en el seno del hogar.*

La igualdad de género hace un recorrido transversal por los cuatro pilares del Trabajo Decente¹. Reconoce que tanto los hombres como las mujeres deben gozar de igualdad de derechos, responsabilidades y oportunidades de obtener un empleo que les asegure un nivel de vida digno para sus familias y para sí mismos; un empleo que garantice seguridad básica en situaciones de adversidad, que respete los derechos humanos y que permita el desarrollo de la creatividad y la realización personal.

El hecho de que dos de los convenios fundamentales de la OIT estén relacionados de manera específica con la igualdad de género, demuestra el peso que este asunto merece en nuestra organización. El Programa Global de Empleo² (PGE) es el pilar fundamental del programa mundial para el trabajo decente. Éste establece, rotundamente, que el trabajo digno es un factor productivo y que la discriminación en el mercado de trabajo y en el empleo debe ser eliminada, tanto para generar mayor productividad como para permitir que hombres y mujeres disfruten de los mismos derechos laborales.

1.1 La igualdad de género como un derecho humano fundamental: la lógica de la paridad

No se debería dar por sentado que todas las mujeres quieren trabajar; sin embargo es seguro afirmar que las mujeres quieren que se les dé la misma libertad que a los hombres para escoger trabajar si así lo desearan. Y, si escogen trabajar, deberían tener las mismas oportunidades que los hombres de encontrar trabajos dignos.

Pese a algunos avances realizados en los últimos decenios, la igualdad de género en el empleo sigue siendo un objetivo bastante difícil de alcanzar en todas las sociedades. Las mujeres continúan enfrentándose a situaciones de clara desventaja y discriminación en todos los ámbitos de la vida económica. Sin embargo, y aunque no se debería dar por sentado que todas las mujeres desean trabajar, es seguro afirmar que las mujeres sí quieren que se les dé la misma libertad que a los hombres para escoger trabajar si así lo desearan. Y, si escogen trabajar, deberían tener las mismas oportunidades que los hombres de encontrar trabajos dignos.

En el 2008, unos 1.300 millones de mujeres tenían empleo o buscaban trabajo³. Pese a ello, muchas de ellas sufrieron discriminación en cuanto al acceso a la formación y al empleo; se veían obligadas a ejercer trabajos precarios, contaban con pocas posibilidades de movilidad, recibían salarios inferiores a sus contrapartes masculinos por un trabajo de igual valor, o se veían imposibilitadas de conseguir un ingreso suficiente para ellas y para sus familias.

Este tipo de desigualdad obstruye el derecho de las mujeres a elegir, las priva de oportunidades de trabajo, y contradice las consideraciones normativas de equidad y justicia.

La eliminación de la discriminación es central en el mandato para el trabajo decente de la OIT. Es considerado un asunto de justicia social y de derechos humanos. Los siguientes 15 puntos muestran cuál es la posición de la mujer en el mercado laboral. Estos puntos demuestran porqué la promoción de la igualdad de género es un principio fundamental de acuerdo con la Declaración de la OIT sobre los principios y derechos fundamentales en el trabajo⁴.

1. **Las mujeres hacen frente a la doble carga que supone el trabajo remunerado y el trabajo reproductivo que realizan en el hogar.** La división de tareas según el sexo que se produce en el hogar supone que la mayor carga de las tareas domésticas recae sobre la mujer. El trabajo no remunerado en el hogar y en la sociedad no se reconoce como una labor con valor económico, y no suele contabilizarse en los sistemas de cuentas nacionales. El trabajo no remunerado en el hogar pone de manifiesto la inmensa desigualdad en el mercado laboral. Los diversos estudios realizados alrededor del mundo indican que tanto las responsabilidades relacionadas con la crianza de los hijos, como la falta de servicios de guardería, limitan enormemente las opciones de las mujeres en el empleo. Los recortes del gasto público en provisión de alimentos, sanidad, educación, transporte, infraestructuras y servicios sociales y de guardería afectan a las mujeres en mayor grado que a los hombres, puesto que aumentan sus responsabilidades y cargas domésticas.

2. **La pobreza está afectando progresivamente a las mujeres.** Las tasas de pobreza se miden a través de los ingresos y, por lo general, se obtienen a través de las encuestas a los hogares. Resulta difícil desglosar dichas estadísticas en función del género, por lo cual no son útiles para comprender las dimensiones de género de la pobreza. Sin embargo, los datos recogidos sugieren que las mujeres representan una gran proporción de la población mundial pobre⁵.
3. **Las mujeres conforman buena parte de la proporción de personas que trabajan en la economía informal, donde la ausencia de puestos de trabajo dignos es más marcada.** En muchos de los países en desarrollo, la proporción de mujeres que trabajan en la economía informal es mayor que la proporción de mujeres en el empleo formal. En los países en desarrollo, más del 60 por ciento de las trabajadoras están empleadas en el sector informal fuera de la agricultura. Cuando se considera la agricultura estas cifras aumentan⁶. Dentro de la economía informal, las mujeres suelen concentrarse en el extremo inferior, donde la escasez de trabajo decente es aun más preocupante. En general, las mujeres trabajan en los sectores menos protegidos y en las formas de trabajo más precarias, entre las que se incluyen el trabajo doméstico, como trabajadoras familiares no remuneradas y como trabajadoras a domicilio en el sector industrial. Sin embargo, a pesar de estas limitaciones, los datos procedentes de muchas regiones del mundo indican que las mujeres que trabajan en la economía informal son las principales contribuyentes de los ingresos de sus familias. Adicionalmente, ellas desempeñan un papel decisivo como activistas comunitarias y suelen organizarse para tener más posibilidades de expresión y mayor poder de negociación.
4. **Las tasas de participación de la mano de obra femenina han ido aumentando** a lo largo de las últimas décadas, pero siguen siendo inferiores a las de los hombres. Las brechas más pequeñas se dan en varios países desarrollados, con unas 82 mujeres por cada 100 hombres empleados. Las mayores brechas se producen en Asia Meridional, con 42 mujeres por cada 100 hombres, así como en Oriente Medio y África del Norte, con 37 mujeres por cada 100 hombres del volumen de la mano de obra⁷.
5. Las mujeres suelen sufrir unas **tasas más altas de desempleo**, aun en los casos de mujeres con mayores niveles de educación. En el 2009, unos 89.5 millones de mujeres de todo el mundo buscaban trabajo. El número global de desempleadas era del 6.5 por ciento, en comparación con el 6.2 por ciento en el caso de los hombres⁸. En tiempos de crisis económica, el prejuicio inherente del hombre como sostén del hogar suele traer como consecuencia que las mujeres sean las primeras en perder su empleo. Las tasas de desempleo también ocultan el considerable número de mujeres con potencial laboral que han sido desalentadas, o que se han tomado un descanso para cuidar de sus hijos.
6. **Existen grandes diferencias de salarios e ingresos entre hombres y mujeres en todo el mundo entero.** Ésta es una de las formas más persistentes de discriminación, y hay escasos indicios de que la tendencia se esté reduciendo. Según la Comisión Europea, cuyos datos sobre las diferencias salariales son fiables, la disparidad salarial entre hombres y mujeres en la Unión Europea ha permanecido prácticamente invariable en un 15 por ciento en todos los sectores en los últimos años; y se ha reducido en tan sólo un punto porcentual desde el año 2000⁹. Las diferencias salariales no se dan únicamente en ocupaciones poco calificadas donde, indudablemente se producen con mayor frecuencia, sino también en puestos de trabajo altamente calificados como en el área de la contabilidad y la

programación informática¹⁰. Al contrario de lo que se cree popularmente, el nivel de instrucción bajo y la trayectoria profesional intermitente de las mujeres en el mercado laboral no son las principales razones que explican las diferencias salariales. Factores como la segregación profesional, los sistemas de clasificación del empleo, las estructuras salariales sesgadas en función del sexo y los mecanismos débiles de negociación colectiva son factores determinantes en la desigualdad de remuneración¹¹.

7. Los distintos grados de **discriminación directa e indirecta** en diversos países limitan el acceso de las mujeres a los recursos productivos, incluidos la tierra, el crédito, la información, la tecnología, los mercados, la formación y la creación de redes.
8. La **segregación y la segmentación ocupacional es habitual en los mercados de trabajo** del mundo entero. Aproximadamente, la mitad del total de trabajadores del mundo ocupan empleos en los que al menos el 80 por ciento de los trabajadores son del mismo sexo¹². Este hecho conlleva costos significativos, incluidos la falta de flexibilidad en el mercado laboral, mayores diferencias salariales entre hombres y mujeres, la subutilización de la mano de obra femenina y niveles inferiores de tasas de producción y de crecimiento futuros. En el extremo superior del mercado de trabajo hay menos mujeres ocupando puestos de dirección, y es menos probable que las mujeres desempeñen ocupaciones que requieran conocimientos de ciencia y tecnología. En el extremo inferior del mercado de trabajo, las mujeres abundan en empleos de escasa calificación y poca remuneración, entre los que se incluyen el trabajo doméstico, el trabajo a domicilio, y el trabajo en el sector agrícola y terciario. A pesar de estar incompletos, los datos disponibles indican que las mujeres representan el 80 por ciento, o más, de la totalidad de los trabajadores a domicilio¹³. Esto es uno de los segmentos menos protegidos y más vulnerables del mercado laboral.
9. **Aumenta el número de mujeres que emigran.** Frente a la escasez de oportunidades laborales en sus mercados locales, un número creciente de mujeres busca trabajo temporal más allá de las fronteras de su país. Pese a que tanto hombres como mujeres pueden enfrentarse a situaciones de vulnerabilidad durante el proceso migratorio, las mujeres tienden a concentrarse en los trabajos insalubres, peligrosos y degradantes. Aún así, algunas mujeres logran alcanzar cierto grado de autonomía a través del proceso migratorio y consiguen mejorar sus condiciones jurídica y social al regresar a su país de origen.
10. Las mujeres tienden a enfrentar **mayores obstáculos para crear una empresa**, a causa del acceso limitado a la formación y al capital empresarial, y a la falta de asesoramiento y apoyo en la creación de redes. Las empresas de las mujeres suelen ser más pequeñas que las de los hombres, lo cual responde al limitado acceso a recursos productivos. La saturación del mercado y la baja productividad contribuyen a las elevadas tasas de fracaso de las microempresas de mujeres, sobre todo en aquellas que se basan principalmente en las habilidades tradicionales femeninas, como la cocina, la costura y la peluquería.

11. **Las brechas de información acentúan las brechas en calificación**, obstaculizando así las oportunidades en el empleo. Las mujeres no sólo se enfrentan a un acceso limitado a los sistemas de información del mercado laboral, sino que además sufren de niveles muy bajos de alfabetización y destrezas, debido al acceso desigual a los sistemas de educación y formación. Un 64 por ciento de la población analfabeta del mundo se compone de mujeres¹⁴.
12. **El aumento de la “flexibilidad” en el mercado laboral puede provocar un impacto negativo en las mujeres en particular**. Las mujeres suelen concentrarse en empleos a tiempo parcial, temporal y ocasional. Por un lado, esto puede ofrecer ciertas ventajas al ser compatible con las responsabilidades familiares; por otro lado, puede carecer de los beneficios y protección que conlleva un trabajo de carácter permanente. Por ejemplo, con menos flexibilidad y posibilidad de trabajar a tiempo parcial, es muy probable que un buen número de mujeres quede excluido del mercado laboral. Consecuentemente, el problema es la falta de seguridad que suele ir asociada con la flexibilidad laboral.
13. Las mujeres de todos los estratos del mercado laboral tienen un **menor acceso a la seguridad social** (sobre todo a las pensiones), en especial a causa de las interrupciones de su participación activa en el mercado laboral para dedicarse a la crianza de los hijos.
14. **La discriminación por edad** limita las oportunidades de elección de las mujeres en el empleo en ambos extremos del espectro etario. Las mujeres jóvenes se encuentran entre los grupos más vulnerables al desempleo y la discriminación en el mercado laboral; y las mujeres mayores son vulnerables a la pobreza debido a pensiones insuficientes y a interrupciones en su carrera laboral. Las tasas de desempleo en el caso de las mujeres jóvenes son generalmente más altas que las tasas de los hombres jóvenes en varias regiones; y, las diferencias más pronunciadas se producen en Europa Central y del Este, América Latina, Oriente Medio y África del Norte¹⁵.
15. **Son pocas las mujeres que han podido romper el techo de cristal**. Las responsabilidades familiares, la crianza de los hijos y las escasas oportunidades de promoción han obstaculizado el desarrollo profesional y laboral de muchas mujeres. En el período 2000-2002 la proporción general de los puestos directivos ocupados por mujeres estaba entre un 20 y un 40 por ciento en 48 de los 63 países con disponibilidad de datos. Las variaciones regionales se demostraban muy pronunciadas: América del Norte, América Latina y Europa del Este contaban con una mayor proporción de mujeres en puestos directivos que en Asia Oriental, Asia Meridional y Oriente Medio¹⁶. En el 2006, tan sólo 10 compañías del listado de Fortune 500 eran dirigidas por mujeres. Un estudio realizado por la Comisión para la Igualdad de Oportunidades de Empleo del Reino Unido señaló que pasarían 60 años hasta que las mujeres estuvieran representadas equitativamente en los consejos de administración de las empresas del sector financiero de la City. Es importante destacar que las mujeres no sólo están insuficientemente representadas en los cargos directivos del sector público y privado; si no también que en los sindicatos, hay menos miembros femeninos que masculinos, especialmente entre los líderes sindicales.

La desigualdad en el empleo supone un desperdicio de talento humano e innovación a nivel individual, y una violación de los derechos humanos fundamentales.

El ámbito y el alcance de las diferencias y las desventajas en el mercado laboral, previamente descritas, son muy amplios.

Los distintos tipos de discriminación ponen en peligro la libertad de las mujeres para desarrollar sus capacidades y aspiraciones de elegir y desempeñar un empleo. La desigualdad en el empleo supone un desperdicio de talento humano y creatividad a nivel individual, y una violación a los derechos humanos básicos.

Sin embargo, la perspectiva basada en los derechos es sólo una parte del asunto. El enfoque en la vulnerabilidad y la discriminación que sufren las mujeres en el empleo puede prestarse a que las mujeres sean vistas sólo como receptoras pasivas en necesidad de asistencia.

Es necesaria una perspectiva más amplia que tome en cuenta los enormes beneficios económicos y sociales de insertar a las mujeres en las oportunidades económicas. La información que sigue a continuación, basada en estudios empíricos y discusiones teóricas, demuestra la relevancia de la lógica de la eficacia en la igualdad de género.

1.2 La igualdad de género en el empleo como medio para mejorar la eficacia económica: la lógica de la eficacia

Los beneficios de la igualdad va más allá de la autonomía individual. La igualdad no es sólo un valor y un derecho en sí mismo, sino también un factor clave para alcanzar muchos otros objetivos que van desde el crecimiento económico hasta la reducción de la pobreza.

Tras una breve introducción, en este apartado se examina el modo en que la igualdad combate las múltiples dimensiones de la pobreza y aumenta la productividad y el crecimiento; y, de forma breve, se analiza hasta qué punto es positiva para la gobernabilidad.

Los beneficios de la igualdad trascienden el marco de la autonomía individual. La igualdad no es sólo un valor y un derecho en sí mismo, sino que es un factor esencial para lograr una amplia serie de objetivos que van desde el crecimiento económico hasta la reducción de la pobreza. La creación de oportunidades económicas para las mujeres puede desencadenar su potencial socioeconómico y catalizar su desarrollo. De hecho, los datos obtenidos a lo largo de la historia ponen de manifiesto que las mujeres cumplen una función clave para romper el círculo de la pobreza entre una generación y la siguiente.

Hay datos concretos de que la emancipación económica de la mujer provee beneficios considerables a sus hijos y familias. El incremento en el poder de negociación y la toma de decisiones en el hogar, así como la mejora de su condición y de sus ingresos, ha dado lugar a una serie de “externalidades positivas”, como una mejora en la nutrición de las familias, la reducción de las tasas de mortalidad infantil, la disminución del trabajo infantil, el mayor acceso de los niños a la educación, y la reducción de las tasas de fecundidad de las mujeres. Sin embargo, esos cambios no pueden verse sólo en el ámbito familiar. El apoyo a la igualdad de género puede conducir a cambios profundos en la vida social y económica de una comunidad, apelando a la labor productiva y a la creatividad de al menos la mitad de la población. A un nivel más alto, la igualdad es esencial para lograr los objetivos de desarrollo mundial y nacional en las estrategias de crecimiento económico favorables para los pobres y los Objetivos de Desarrollo del Milenio. A continuación se presentan algunos ejemplos extraídos de la documentación teórica (y datos empíricos) del impacto que la igualdad de género puede tener sobre la reducción de la pobreza y el fortalecimiento de las economías.

1.2.1 La igualdad combate las múltiples dimensiones de la pobreza

Cuando un hombre controla los ingresos, es más probable que se invierta menos en los niños y, en especial, en las niñas.

Los estudios realizados sobre el consumo y los gastos de los hogares muestran que existen diferencias importantes dependiendo de si el miembro de la familia que controla los ingresos familiares es hombre o mujer. Cuando un hombre controla los ingresos, es más probable que no se dediquen tantos recursos a los niños y, en especial, a las niñas. En cambio, cuando las mujeres han tenido un mayor acceso a la educación y a los ingresos, los niños son los principales beneficiados.

Los datos recabados indican que el mayor poder adquisitivo de las mujeres tiene un efecto mayor y más inmediato en el bienestar familiar que cuando el poder adquisitivo de los hombres es mayor. Aunque sea de forma indirecta, dichos beneficios tienen un impacto muy significativo en el crecimiento económico mediante la mejora de la constitución de capital humano en la siguiente generación.

El grupo de diez ejemplos de estudios empíricos expuestos a continuación demuestran cómo las medidas de igualdad de género pueden tener un efecto sobre las múltiples dimensiones de la pobreza:

1. Las mujeres que aportaron con más activos al matrimonio incrementaron el gasto en la educación de los niños en Bangladesh y Sudáfrica¹⁷.
2. En el Reino Unido, los pagos de manutención realizados directamente a las madres resultaron en un aumento del gasto en ropa de los niños¹⁸.
3. En Côte d'Ivoire y en Ghana, se observó que mientras que un aumento en el ingreso de la mujer se traduce en un mayor gasto en alimentos, un aumento en los ingresos del hombre tiene escasa repercusión¹⁹.

4. En Brasil, los niños gozaban de una mejor salud cuando las mujeres controlaban los aumentos de ingresos en los hogares²⁰.
5. Según estimaciones de la UNICEF, la igualdad de género en la toma de decisiones familiares en de Asia del Sur permitiría reducir el número de niños y niñas desnutridos en 13,4 millones, una reducción del 13 por ciento²¹.
6. Un estudio sobre las pensiones de Sudáfrica reveló que cuando las abuelas recibían pensiones, el estado nutricional de los nietos que vivían con ellas mejoraba, situación que se evidenciaba con los abuelos²².
7. Un estudio de las mujeres que tenían acceso a servicios gratuitos de guardería en las favelas de Río de Janeiro reveló que sus ingresos aumentaban hasta en un 20 por ciento²³.
8. En un estudio se calculó que un año adicional de educación a nivel nacional reduce la tasa de mortalidad infantil en un 8 por ciento, siendo la educación de la mujer de particular importancia²⁴.
9. En Kenya, la reducción del precio de los servicios de guardería aumentó de forma significativa el empleo remunerado de la madre y la escolaridad de las niñas mayores²⁵.
10. La relación entre la educación de las niñas y la reducción de la tasa de fecundidad es muy fuerte. Los beneficios económicos de tener menos hijos son considerables: reduce la carga de dependencia y aumenta la fuerza laboral en proporción a la población, lo que incrementa, también, el ingreso per cápita. Las estimaciones de los efectos positivos sobre el crecimiento económico pueden ser significativas. Por ejemplo, algunas estimaciones indican que hasta un 2 por ciento del crecimiento anual de los ingresos per cápita en el Este y el Sudeste Asiático responde a la disminución de las tasas de fertilidad²⁶.

1.2.2 La igualdad incrementa la productividad y el crecimiento

Es sorprendente que la percepción de las capacidades económicas de la mujer es limitada, dado el impacto que el trabajo de la mujer ha tenido sobre las economías.

Las mujeres llevan bastante tiempo desempeñando un papel importante en el desarrollo económico de sus países, ya sea a través de la industrialización impulsada por las exportaciones, las remesas de las trabajadoras migrantes, las estrategias de crecimiento favorables para los pobres, el aumento de la productividad y los ingresos en la agricultura, en la economía informal o a través de su contribución no comercial a la reproducción de la fuerza de trabajo y la inversión en capital humano. El mejoramiento de la capacidad de las mujeres en la economía tiene importantes ventajas en términos de: productividad, empleo, dotación de capital humano, impulso de la base tributaria y crecimiento de las economías. Mientras que algunos efectos son directos, otros se dan a más largo plazo. Los ejemplos extraídos de las proyecciones y los datos empíricos demuestran que:

- **La industrialización de países recientemente industrializados ha sido impulsada tanto por la participación femenina como por la exportación.** Muchas economías de Asia del Este, por ejemplo, han podido competir en el mercado mundial gracias a la participación de la mano de obra femenina en las industrias de exportación. Este aspecto fue significativamente responsable por de las altas tasas de crecimiento²⁷.
- **La reducción del trabajo comunitario y reproductivo de la mujer incrementa su capacidad de obtener ingresos remunerados.** La falta de tiempo limita el crecimiento y el desarrollo de las mujeres. Las cargas domésticas de las mujeres obstaculizan su habilidad de acceder a la remuneración. La repartición equitativa de las tareas domésticas y la inversión en tecnologías que alivien el trabajo físico pueden repercutir significativamente en la productividad. Un estudio realizado en Tanzania sobre los hogares de los pequeños propietarios y productores del sector del café y el plátano²⁸, reveló que los esfuerzos por atenuar las limitaciones de género dentro del hogar se tradujeron en un aumento de ingresos en un 10 por ciento, de productividad laboral en un 15 por ciento y de productividad del capital en un 44 por ciento.

Cálculo de la contribución de las mujeres al PIB por medio del trabajo no remunerado: un ejemplo de Corea del Sur

Corea del Sur utilizó tres métodos de valoración para medir el trabajo doméstico a tiempo completo realizado por las amas de casa. Las estimaciones calculadas a partir de los resultados obtenidos indicaron que el trabajo femenino no remunerado representaba entre el 13 y el 23 por ciento del PIB en 1999.

Basándose en esos resultados, el país propuso recomendaciones para el diseño de políticas públicas, entre ellas: a) la necesidad de provisionar un seguro para las amas de casa; b) la formulación de políticas de apoyo a la familia que provean cuidado infantil, atención pos-jornada escolar e igualdad de oportunidades al trabajo, y, c) la repartición de los bienes matrimoniales en caso de divorcio.

Fuente: Naciones Unidas (CESPAP y PNUD): *Integrating unpaid work into national policies, Module 6: Some country experiences*, Nueva York (2003).

- **A pesar de que el trabajo de la mujer en el hogar es invisible y está infravalorado, éste es un recurso económico vital.** Las estimaciones del trabajo reproductivo de las mujeres indican que éste representa alrededor de un tercio de la producción económica mundial. Las mujeres de todos los países desempeñan más trabajos no remunerados que los hombres. Cuando se toma en cuenta el trabajo agrícola no remunerado y las tareas domésticas junto con el trabajo asalariado en los países en desarrollo, se calcula que las horas laborales de las mujeres superan las de los hombres en un 30 por ciento²⁹. Una serie de instrumentos de política internacional como la Convención para eliminar todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)³⁰ y la Plataforma de Acción de Beijing³¹ han demandado que se reconozca el trabajo femenino no remunerado, y que se le otorgue valor en la contabilidad económica, particularmente en los Sistemas de Cuentas Nacionales.

Una herramienta clave para la captura de dicha información son las encuestas de utilización del tiempo³², que pueden complementar a las encuestas de mano de obra. Éstas han sido utilizadas por varios países con el fin de diseñar políticas más igualitarias.

- **Las mujeres realizan una importante contribución al PIB a través de la economía informal.** Al igual que trabajo reproductivo desvalorizado, una buena parte del trabajo de la economía informal, en donde las mujeres tiende a concentrarse, no se refleja en las cuentas nacionales. En África Occidental, el Caribe y Asia, las mujeres comercializan entre el 70 y el 90 por ciento de todos los productos agrícolas y marinos. Según las estimaciones, los puestos callejeros y de mercado generan alrededor del 30 por ciento de toda la riqueza urbana³³. La contribución de la economía informal al PIB no agrícola en África Subsahariana se estima que es de un 41 por ciento. A nivel país se estima que en Burkina Faso, donde la contribución de la economía informal al PIB es del 36 por ciento, el 29 por ciento proviene de las mujeres y el 7 por ciento de los hombres. De igual manera, en Malí, el 26 por ciento proviene de las mujeres y el 14 por ciento de los hombres³⁴.
- **El acceso al crédito y a otros recursos tales como la tierra, el capital físico y las capacidades pueden proveer importantes beneficios en cuanto al aumento de la producción.** Diversos estudios indican que las medidas para redistribuir los ingresos y mejorar el acceso a los recursos puede aumentar significativamente la productividad de las mujeres. En Burkina Faso, Camerún y Kenya, las proyecciones han permitido concluir que un control más igualitario de las contribuciones y los ingresos agrícolas por parte de mujeres y hombres podría aumentar los rendimientos agrícolas en hasta un 20 por ciento de la producción actual³⁵. El incremento de la productividad de las mujeres, mejorando las circunstancias de las mujeres agricultoras, podría aumentar de forma sustancial la producción de alimentos en África Subsahariana, y reducir al mismo tiempo el nivel de inseguridad alimentaria en la región. Si los resultados de los países mencionados anteriormente pudieran aplicarse en otras partes de África Subsahariana, el tan solo hecho de equiparar la productividad de las mujeres al nivel de la de los hombres podría provocar un incremento del 10 y el 15 por ciento de la producción total³⁶.
- **En los casos en los que las mujeres poseen tierras y derechos de propiedad, pueden generarse mayores ingresos.** La propiedad de la tierra, en el caso de las mujeres, resulta en una mayor producción de cultivos, árboles y huertos. Las mujeres que pueden utilizar sus tierras o viviendas como garantía para la obtención de créditos pueden entonces invertir en la generación de ingresos productivos. A su vez, un aumento de ingresos conduce a un mayor poder de negociación dentro del hogar. Diversos estudios indican que las mujeres que poseen tierras generan ingresos rurales no agrícolas muy superiores a las que no las tienen³⁷.

En un estudio realizado en América Latina se constató que el cese de la desigualdad de género en el mercado laboral podría aumentar el salario de las mujeres en un 50 por ciento, y aumentar la producción nacional en un 5 por ciento.

- **La eliminación de la discriminación incrementaría los ingresos nacionales, así como los ingresos de las mujeres.** Un estudio realizado en América Latina calculó que el cese de la desigualdad de género en el mercado laboral podría ayudar a aumentar el salario de las mujeres en un 50 por ciento, y a aumentar la producción nacional en un 5 por ciento, simultáneamente³⁸.
- **Reducir las disparidades de género en materia de educación tiene como resultado el aumento del crecimiento per cápita a largo plazo.** Uno de los estudios muestra que si los países de Asia Meridional, África Subsahariana, Oriente Medio y África del Norte hubieran a) tenido una brecha de género en el número medio de años de escolarización similar a la de Asia Oriental en 1960, y b) si hubieran disminuido la brecha al ritmo de Asia Oriental entre 1960 y 1992, sus ingresos per cápita podrían haber aumentado entre 0,5 y 0,9 puntos porcentuales al año – un incremento porcentual superior a las cifras de crecimiento reales. Otro estudio revela que incluso en los países de ingresos medianos y altos en los que los niveles de educación inicial son superiores, un incremento del 1 por ciento de las mujeres con educación secundaria se asocia a un incremento de los ingresos por habitante de 0,3 puntos porcentuales. En ambos estudios se toman en cuenta otras variables que suelen hallarse en los estudios del crecimiento³⁹.
- **Las mujeres empresarias avanzan en el creciente sector de los servicios, tanto en países en desarrollo como en las de los desarrollados.** Dentro del sector hay numerosas Micro, Pequeñas y Medianas Empresas (MSME) que pertenecen a mujeres, y más de la mitad de ellas operan como negocios dirigidos desde el hogar. Las empresas de las mujeres parecen tener las mismas (o incluso más) probabilidades de exportar servicios, que las empresas de los hombres⁴⁰.
- **En los países en vías de desarrollo, las remesas de los trabajadores migrantes se han convertido en la principal fuente de ingresos procedentes del extranjero. Es así que las trabajadoras migrantes desempeñan un papel fundamental en la contribución al desarrollo de sus países.** No puede pasarse por alto la contribución que las mujeres realizan a sus comunidades y a la economía nacional, puesto que ellas aportan con fondos valiosos para la regeneración de las comunidades rurales, para pequeños proyectos de construcción, y para la educación de hermanos y niños. En Sri Lanka, por ejemplo, en 1999, un 62 por ciento de las remesas provenían de mujeres, representando el 50 por ciento de la balanza comercial. Adicionalmente, **las trabajadoras migrantes tienen un efecto positivo sobre el mercado de trabajo en los países de destino**, ya que permiten que otras mujeres busquen empleo productivo y remunerado fuera del hogar, contribuyendo así al crecimiento económico de esos países
- **El acceso al capital puede tener efectos fundamentales en la emancipación emancipación de las mujeres cuando ellas tienen control sobre el dinero.** La posibilidad que tienen las mujeres de utilizar el crédito, aumenta el poder de negociación y de los ingresos dentro del hogar; y, al mismo tiempo, altera, los patrones de gastos y consumo de los hogares. La microfinanciación se ha convertido en una alternativa que permite que millones de mujeres emprendan sus actividades empresariales o que expandan sus empresas actuales. En los casos en donde los proveedores financieros se han centrado en las mujeres, éstas han ganado visibilidad y relevancia en sus comunidades como importantes receptoras de ingresos. Los datos disponibles indican que, en algunos países, las tasas de morosidad de las mujeres pueden ser más bajas que las de los hombres⁴⁰.

La gestión operativa del crecimiento favorable para los pobres en la India (OPPG): la importancia del género

Los estudios de los casos individuales del estudio Operationalising Pro-poor Growth⁴¹ del Banco Mundial revelan información muy útil sobre el papel que juega la igualdad de género en la contribución al crecimiento económico. En la India, por ejemplo, aquellos estados que realizaron grandes inversiones en la educación lograron reducir las brechas de género; esto, a su vez, dio lugar a una mayor elasticidad de la pobreza. Los costos a corto plazo de la educación se compensaron en términos de reducción de pobreza.

La asignación de mujeres en cargos políticos por cupos en la India, se tradujo también en mayor inversión en tecnología de ahorro de mano de obra y en capital humano, que beneficiaron a las mujeres al reducir sus cargas de tiempo y al permitirles participar más plenamente en el crecimiento económico.

Otro elemento importante fue la proporción de mujeres que llegaron a ocupar puestos de dirección. Según las proyecciones de los datos interregionales en la India, respecto a la reducción de las desigualdades de género en el acceso a los puestos directivos, ésta tendría un efecto significativo en los ingresos per cápita. Al analizar las tasas de crecimiento comparativo de un estado indio entre 1961 y 1991, los investigadores estimaron que el aumento de un 10 por ciento de la proporción hombre-mujer de los directivos aumentaría la producción del Estado en un 2 por ciento. Un aumento de un 10 por ciento en la proporción hombre-mujer habría aumentado la producción en un 8 por ciento. Este último efecto puede observarse tanto en el sector agrícola como en el no agrícola, mientras que el primer efecto se evidenció solamente en el sector no agrícola.

Fuente: S. Klasen: *Pro Poor Growth and Gender: What can we learn from the Literature and the OPPG Case Studies?*, Documento de debate del Grupo de trabajo del OPPG de AFD, DFID, BMZ (GTZ/KfW) y el Banco Mundial, 2005, pág. 9.

- El estudio sobre las desigualdades de género del Foro Económico Mundial indica que **los países que no capitalizan el pleno potencial de la mitad de su sociedad están distribuyendo mal sus recursos y socavando su capacidad competitiva**⁴².
- La investigación sobre el crecimiento económico y la educación revela que la no **inversión en educación puede reducir el PIB**. Manteniendo la igualdad de condiciones, en los países en los que la proporción entre mujeres y hombres matriculados en las escuelas primarias y secundarias es menor de 0,75, se puede esperar niveles del PIB aproximadamente más bajos en un 25 por ciento que en países con menos desigualdades de género en la educación⁴³.
- **Existen vínculos fuertes y claros entre la igualdad y el crecimiento favorable para los pobres**. Los estudios a nivel de país que han analizado el crecimiento favorable para los pobres han demostrado que las mujeres pueden realizar una contribución significativa al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza cuando disponen de oportunidades⁴⁴. Los estudios de caso de países con distintos niveles de ingresos, reflejan que la reducción de desigualdades de género en cuanto a educación y empleo tiene, como consecuencia, mayores tasas de crecimiento

favorable para los pobres. Entre los factores clave están la educación y el desarrollo de competencias para las niñas y las mujeres, así como un mayor acceso a los recursos productivos. Los efectos pueden verse en la reducción de la fertilidad, el empleo orientado a la exportación y el acceso al empleo formal por parte de las mujeres.

1.2.3 La igualdad beneficia a la gobernabilidad

Aunque de forma fragmentada, existen pruebas que muestran que el respeto a los derechos de la mujer y la participación de la mujer en la vida pública son factores que aportan a una mejor gobernabilidad en los negocios y en el gobierno. Según el Banco Mundial, a mayor influencia de las mujeres en la vida pública, menor es el nivel de corrupción. Esto se mantiene cierto incluso cuando se comparan países de ingresos similares.

Un estudio realizado sobre 350 empresas de la República de Georgia concluyó que cuando los administradores o propietarios son hombres, hay un 10 por ciento más de probabilidad que las empresas hagan pagos extraoficiales a funcionarios del Gobierno, que cuando las administradoras o propietarias son mujeres. El resultado se obtuvo independientemente del tamaño de la empresa, el sector o el nivel educativo del propietario(a)/gerente. Sin controlar estos factores, las empresas gestionadas por hombres tienden, doblemente, a pagar en sobornos⁴⁵.

1.3 Instrumentos internacionales y compromisos nacionales con la igualdad de género

El objetivo de la igualdad de género ha quedado firmemente asentado en el terreno político internacional.

A través de sus instrumentos y acuerdos internacionales, la mayoría de las organizaciones internacionales han elaborado marcos y objetivos que recalcan la importancia de la igualdad de género como un medio clave para lograr la reducción de pobreza y el desarrollo.

Los Estados-nación, en calidad de miembros y partes de dichos acuerdos, han adquirido grandes compromisos para promover y respetar la igualdad de género, no sólo por su valor fundamental, sino también porque se trata de una vía para alcanzar los objetivos nacionales de desarrollo.

Esta sección presenta una serie de importantes instrumentos de políticas y acuerdos internacionales que obligan a los gobiernos a promover la igualdad de género.

1.3.1 El Programa de Trabajo Decente de la OIT

La igualdad de género es un pilar transversal en el Programa de Trabajo Decente de la OIT y proporciona un marco para promover la igualdad de trato y de oportunidades en el mundo laboral.

El objetivo del Trabajo Decente es promover oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo digno y productivo en condiciones de libertad, igualdad, seguridad y dignidad humanas⁴⁶. La OIT ofrece una serie de normas internacionales para promover la igualdad en la vida económica⁴⁷.

La OIT le pone especial atención a la igualdad de género, la cual se demuestra en dos de los ocho Convenios fundamentales⁴⁸ que todos los Estados miembros están obligados a respetar y a aplicar en sus esfuerzos. Estos convenios se exponen a continuación:

- **el Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, 1951 (núm. 100), y**
- **el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).** Este último es especialmente amplio y abarca muchos aspectos de la discriminación en la vida laboral.

Estos Convenios forman parte de los “Principios y derechos fundamentales en el trabajo” de la OIT. Los otros seis Convenios fundamentales también contribuyen a mejorar los derechos de la mujer.

Todos los Convenios y las Recomendaciones de la OIT son aplicables tanto a los hombres como a las mujeres; sin embargo, hay varios que también se refieren específicamente a la promoción de la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo. En el siguiente recuadro se enumeran algunos de los más importantes.

Empleo y familia	Convenio sobre la protección de la maternidad (revisado), 1952 (núm. 103) Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156)
Promoción del empleo	Convenio sobre la política de empleo, 1964 (núm. 122) Convenio sobre el desarrollo de recursos humanos, 1975 (núm. 142) Convenio sobre la terminación de la relación de trabajo, 1982 (núm. 158)
Condiciones de trabajo	Convenio (revisado) sobre el trabajo nocturno (mujeres), 1948 (núm. 89) Convenio sobre el trabajo a domicilio, 1996 (núm. 177) Convenio sobre el trabajo a tiempo parcial, 1994 (núm. 175) Convenio sobre los trabajadores migrantes (revisado), 1949 (núm. 97)

1.3.2 El Programa Global de Empleo (PGE)

El Programa Global de Empleo (PGE) es la estrategia de la OIT para hacer operativo el empleo digno dentro del Programa de Trabajo Decente⁴⁹. El PGE establece el trabajo digno como un factor productivo en sí mismo y como una estrategia clave para la creación de empleos productivos, para el desarrollo sostenible y la reducción de pobreza.

Dentro del Programa Global de Empleo, el empleo es central en las políticas económicas y sociales. Hay un firme principio que no permite que la cantidad de trabajo reemplace a la calidad. El PGE pretende demostrar que la discriminación es una violación a los derechos humanos. De igual forma, existen implicaciones macroeconómicas (es decir, la mano de obra femenina no es utilizada ni recompensada adecuadamente, la productividad es menor y la pobreza es mayor).

El PGE está compuesto de diez elementos fundamentales⁵⁰. Cada uno de ellos incide en la posición que tiene la mujer dentro de la fuerza laboral. El programa reconoce que “la pobreza no significa tan sólo privación de ingresos, sino también (abarca) vulnerabilidad, la cual aumenta frente a: la ausencia de protección social, la discriminación en los mercados laborales y la falta de autonomía”.

1.3.3 La Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)

La CEDAW fue adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Descrita a menudo como una Carta internacional de derechos para las mujeres, es un instrumento único que prevé el ejercicio de una amplia serie de derechos para todas las mujeres, los cuales abarcan derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales. La Convención define la discriminación contra la mujer como:

“... toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.”

La mayoría de los Estados del mundo se han comprometido con la CEDAW y han asumido la obligación de tomar medidas para acabar con la discriminación. Estas medidas incluyen:

- incorporar el principio de igualdad entre hombres y mujeres en su ordenamiento jurídico, abolir todas las leyes discriminatorias y adoptar las leyes adecuadas que prohíban la discriminación contra la mujer;
- establecer tribunales y otras instituciones públicas para garantizar la protección efectiva de las mujeres contra la discriminación, y
- garantizar la eliminación de todos los actos de discriminación contra la mujer por parte de personas, organizaciones o empresas.

Cada estado participante debe informar (preparar informativos) sobre los avances relacionados con la Convención, por lo menos, cada cuatro años.

La Convención ha tenido un impacto positivo sobre los aspectos jurídicos, constitucionales y otros aspectos en muchos países y a nivel mundial.

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio se basan en el marco de los derechos previstos por la CEDAW y ofrecen puntos de referencia eficaces para supervisar los avances y conseguir resultados concretos.

1.3.4 Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

La igualdad de género es parte de la esencia de los Objetivos de Desarrollo del Milenio⁵¹. Si bien aparece incluida específicamente como ODM3, ha quedado claramente establecido que el logro de los otros siete ODM no será posible sin el firme compromiso de abordar la igualdad de género (ODM 3) en todos los ámbitos de la vida. En la actualidad existe un amplio consenso dentro de los organismos de desarrollo que afirma que las políticas y acciones de desarrollo que no tengan en cuenta la desigualdad de género, y no aborden las desigualdades entre hombres y mujeres, tendrán una limitada eficacia y costosas implicaciones⁵².

En el cuadro siguiente aparecen algunas de las formas en que la igualdad de género es fundamental para lograr todos los ODM.

La igualdad de género es fundamental para lograr todos los ODM

ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre	• La igualdad de género en las capacidades y el acceso a las oportunidades puede acelerar el crecimiento económico. • Lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, incluidas las mujeres, contribuye al crecimiento económico y a la reducción de la pobreza. • La igualdad de acceso de las mujeres (como usuarias primarias) al transporte e infraestructura energética básicos (por ejemplo, combustibles limpios para cocinar) puede conducir a un mayor rendimiento económico. • La igualdad de género en las intervenciones ayuda a incrementar la producción agrícola ya que las mujeres agricultoras constituyen una proporción significativa de la población rural pobre. • La igualdad de la inversión en salud y nutrición de la mujer contribuye a reducir el hambre y la desnutrición.
ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal	• Eliminación del trabajo infantil, incluidas las niñas, mediante el acceso a la educación; • El incremento de las tasas de alfabetización para las mujeres aumenta el potencial de éstas para alcanzar la autonomía económica.

ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer	Las intervenciones para reducir la carga diferencial de las tareas del hogar sobre las jóvenes y adolescentes son necesarias para que puedan asistir a la escuela primaria y secundaria.
ODM 4 y 5: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años	La educación, los ingresos y la autonomía de las madres tienen un impacto significativo en la reducción de la mortalidad infantil y materna.
ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, la malaria y otras enfermedades	- Mayor independencia económica para las mujeres. - Mayor capacidad para asegurar unas relaciones sexuales sin riesgo. - Sensibilización sobre la necesidad de modificar las normas tradicionales respecto a las relaciones sexuales. - Acceso al tratamiento. - Apoyo a la función de asistencia que realizan las mujeres. Todo esto es esencial para detener y revertir la propagación del VIH / SIDA y otras epidemias.
ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente	Las políticas de posesión igualitaria de recursos igualitarios permiten a las mujeres (como principales usuarias de dichos recursos, en muchos casos) gestionar sus recursos de forma más sostenible.
ODM 8: Fomentar una asociación mundial para el desarrollo	Una mayor igualdad de género en la esfera política puede conducir a mayores inversiones en la cooperación para el desarrollo.

Fuente: K. Mason: *Presentación del Proyecto del Milenio del Grupo de trabajo sobre Educación Primaria e Igualdad de Género*, Washington, DC., 14-16 de octubre de 2003, citado en el *Task Force 3 Interim Report on Gender Equality*, un informe provisional del Grupo de Trabajo 3 del Proyecto del Milenio sobre igualdad de género y la autonomía de las mujeres, preparado en Nueva York, el 1.º febrero de 2004.

1.3.5 Los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP)

Una investigación sobre cuestiones de género de la primera fase de 15 DELP provisionales, y 3 DELPs reveló que menos de la mitad hablaban de las cuestiones de género en sus análisis de la pobreza, y aún menos incorporaban el análisis de género en las estrategias y asignación de recursos.

Los Documentos de estrategia de lucha contra la pobreza (DELP) abren el espacio político en el que se incluyen las cuestiones de género en el análisis de la pobreza y las estrategias nacionales posteriores, así como en el proceso de consulta con la sociedad civil. Hasta la fecha los resultados han sido desiguales.

Mientras que por un lado se ha podido observar una mayor transparencia y democracia en la formulación de políticas mediante el proceso consultivo; por otro, el hecho de que muchas mujeres se encuentren en sectores no organizados, en muchos países en vías de desarrollo, significa que sus voces aún no son debidamente escuchadas. En el nivel más profundo, las cuestiones relativas a la mujer han tendido a limitarse a áreas de política social tales como la salud, la nutrición, la educación y el control demográfico, bajo la habitual suposición subyacente de que las mujeres son beneficiarias del cambio en lugar de agentes económicos dinámicos.

Una de estas investigaciones realizadas en la primera fase de los 15 DELP provisionales y de los 3 DELP reveló que menos de la mitad hablaban de las cuestiones de género en sus análisis de la pobreza, y aún menos incorporaban el análisis de género en las estrategias y asignación de recursos. Una importante restricción en la formulación de políticas para la reducción de la pobreza es que el marco político está fuertemente arraigado en dos cuestiones: el prejuicio inherente de que el hombre es el sostén del hogar, y en la falta de análisis del papel del trabajo no remunerado de la mujer como una limitación en su participación económica.

A menos de que las estrategias de empleo sensibles al género ocupen un lugar central en los DELPs, los medios para reducir la pobreza seguirán siendo limitados. Dado que la elasticidad del empleo en relación al crecimiento económico de muchos países está en retroceso, se hace necesario insertar la creación de empleo dentro las estrategias de crecimiento. Y, basándonos en un paradigma en donde el empleo es esencial para la reducción de la pobreza, la transversalización del enfoque de género y la acción afirmativa en las estrategias de empleo generan un nexo clave entre el crecimiento, el empleo y la reducción de la pobreza.

1.4 Desafiando conceptos de género equivocados en las políticas públicas

El trabajo de la OIT con sus constituyentes ha demostrado que existe un fuerte compromiso para promover la igualdad de género. Sin embargo, son muchos los retos, las ideas equivocadas y los obstáculos que impiden a los oficiales públicos diseñar estrategias que atiendan a las cuestiones de género de manera eficaz.

Merece la pena resaltar algunas de las cuestiones a las que los formuladores de políticas públicas se enfrentan cuando intentan promover la igualdad de oportunidades y resultados concretos en cuanto al trabajo decente para las mujeres y los hombres.

1.4.1 La separación de lo económico y lo social: una división inútil

Los formuladores y los planificadores de políticas públicas no suelen reconocer a los hombres y mujeres pobres, vulnerables y marginados, como agentes del cambio social y del desarrollo económico, sino que más bien los perciben como personas que necesitan asistencia social.

Un obstáculo fundamental para el diseño de intervenciones sensibles al género es el marco dentro del cual se diseña cada una de las políticas. Los formuladores y los planificadores de políticas públicas no suelen reconocer a los hombres y mujeres pobres, vulnerables y marginados, como agentes del cambio social y del desarrollo económico, sino que más bien los perciben como personas que necesitan asistencia social, lo cual tiene muchas implicaciones.

En primer lugar, esto se refleja a menudo en la separación institucional de la política económica y social, y en la instauración de una jerarquía vigente entre los ministerios dentro de un mismo gobierno. Si los ministerios de trabajo son muchas veces frágiles, y cuentan con escasos recursos, los ministerios de igualdad y asuntos de la mujer o de bienestar social suelen estar aún más marginados y con menor influencia en los programas de políticas nacionales. Sin embargo, es a estas instituciones a las que se les suele relegar intervenciones sobre la igualdad de género. Los ministerios más poderosos, como son los de comercio, economía o planificación, son los responsables del diseño de políticas macroeconómicas; rara vez se incorpora la perspectiva de género dentro de estas instituciones. La falta de capacidad para realizar análisis de género en el seno de dichas instituciones, a menudo, resulta en políticas sin distinciones de género, cuyo impacto termina siendo sexista. De hecho, los efectos de estas políticas pueden ser profundamente negativos para reducir la pobreza, y para la vida de las mujeres en particular.

Dentro de la separación de lo económico y lo social, existen ciertas suposiciones “de filtración” en las que las políticas son dirigidas a los sectores económicos más fuertes, y los beneficios llegan eventualmente a los segmentos más vulnerables de la sociedad, incluidas las mujeres marginadas. Por el contrario, un marco de políticas integrado en un programa de Trabajo Decente, y con un enfoque de desarrollo de capacidades, establece que las medidas de igualdad, en lugar de ser un subproducto del crecimiento, son factores fundamentales para la generación del crecimiento económico y de nuevas oportunidades. Dentro de dicho marco, los responsables políticos ya no tienen que preocuparse por los supuestos contrapesos entre igualdad y eficacia, dado que existe una fuerte sinergia entre ambos elementos. (Estos asuntos se analizan con mayor detalle en el informe de políticas económicas.)

La incapacidad de realizar un análisis de género, a menudo, resulta en políticas sin distinciones de género, cuyo impacto termina siendo machista.

1.4.2 La igualdad no es un lujo

Dentro del mismo paradigma de la separación los derechos económicos y sociales, la igualdad tiende a percibirse fácilmente como un lujo exclusivo de las economías de altos ingresos. Promover intervenciones para alcanzar la igualdad de oportunidades en el empleo suele percibirse como costoso, y se tiende a esperar que la economía alcance un tamaño y un nivel de ingresos determinados.

Una visión instrumentalista que reconozca el papel de la igualdad para alcanzar otros objetivos de desarrollo, permite a los políticos promover la igualdad de oportunidades de manera que conduzcan a efectos multiplicadores en términos de reducción de pobreza y crecimiento económico. Las prestaciones sociales, capaces de mejorar las capacidades de la mujer, no sólo han cosechado dividendos de desarrollo considerables, sino que también han demostrado ser relativamente rentables. Tal como señala Amartya Sen en Desarrollo y libertad, incluso los países de ingresos bajos pueden adoptar medidas que mejoren las capacidades de las mujeres, ya que los costos relativos son menores en un país de ingresos bajos que en uno de ingresos altos. Además, estas medidas suelen hacer un uso intensivo de la mano de obra y tener efectos indirectos en la creación de empleo.

1.4.3 La igualdad no es contraproducente

Para los políticos públicas, lo importante es, no sólo evaluar los costos a corto plazo, sino tener en cuenta los beneficios de la igualdad a largo plazo, que pese a su difícil medición, son más reales. Entre dichos beneficios se incluye una asignación más racional de la mano de obra, la plena utilización del capital humano y la formación de capital para la siguiente generación.

Junto a la percepción de la “igualdad como un lujo”, se extiende la opinión de que las medidas para aumentar la igualdad en el empleo pueden ser contraproducentes debido a los costos a corto plazo. Por ejemplo, un argumento habitual es que la protección de la maternidad es costosa para los empleadores, en particular para las pequeñas empresas, y esto puede contribuir a su reticencia a contratar mujeres.

Sin embargo, las medidas relacionadas con la igualdad son un componente esencial en el marco del trabajo digno, puesto que contribuyen a garantizar la igualdad de trato y de oportunidades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo.

Las medidas relacionadas con la igualdad pueden ser costosas en el corto plazo, pero crean beneficios a largo plazo, tanto para la sociedad como para la economía. Mediante el diálogo tripartito, muchos países han encontrado la manera de compartir los costos asociados con tales medidas.

Para los responsables de la formulación de políticas, lo importante es no sólo evaluar los costos a corto plazo, sino tener en cuenta los beneficios de la igualdad a largo plazo, que pese a su difícil medición, son reales. Algunos ejemplos de los beneficios son la asignación más eficaz de la mano de obra, la plena utilización del capital humano y la formación de capital para la siguiente generación.

1.4.4 La transversalización del género vs medidas específicas para la igualdad de género: una falsa dicotomía

Tanto la transversalización del género como las medidas específicas para la igualdad de género pueden ser necesarias y complementarse mutuamente.

Es importante que la igualdad se transversalice en todos los principales ministerios responsables de la elaboración de políticas, y que no se limite a un solo ministerio u organismo. También es importante señalar que la adopción de un enfoque de transversalización no elimina la necesidad de implementar medidas específicas para la igualdad de género, y abordar la discriminación directa e indirecta mediante la formulación de políticas y programas específicos.

Tanto la transversalización del enfoque de género como las estrategias específicas para la igualdad de género pueden ser necesarias y complementarse mutuamente. Esto es particularmente cierto en contextos en donde los casos de discriminación grave son comunes y donde existen fuertes barreras socioculturales para la participación de la mujer en la vida pública.

Un enfoque en una o otra opción suele ser inadecuado por dos razones primordiales. En primer lugar, las específicas para la igualdad de género, que no están integradas en las políticas y los programas pueden marginar a las mujeres; en segundo lugar, un enfoque puramente de transversalización puede no ser capaz de solucionar las desigualdades específicas que sufren las mujeres en materia de acceso a la información, servicios y recursos productivos, en especial los grupos de mujeres vulnerables y discriminadas.

1.4.5 Comprensión de la característica estructural de las desigualdades de género

Un asunto fundamental que atraviesa cada una de las áreas de las políticas públicas es la interrelación entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado de la mujer.

La formulación de políticas que atienden las consideraciones de género exige más que garantizar la inclusión de las mujeres en los documentos de políticas, o que se desglosen los datos. Aunque estos aspectos son importantes, es necesario hacer análisis riguroso de las desigualdades estructurales existentes, como la función reproductiva y las cargas de tiempo de la mujer; su limitado acceso a los recursos productivos y a las oportunidades de empleo; y, otras formas de discriminación directa e indirecta. Un asunto fundamental que atraviesa cada una de las áreas de las políticas públicas es la interrelación entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado de la mujer. Las políticas que no reconocen dicha interrelación fomentan una intensificación del trabajo de las mujeres al compaginar las responsabilidades del cuidado de las personas con la necesidad de obtener ingresos.

Hacer visible el trabajo no remunerado y otorgarle un valor económico a fin de que se lo pueda integrar en las cuentas nacionales es un paso importante en la elaboración de políticas públicas que atiendan al género.

El análisis de estos obstáculos estructurales permite comprender cómo las políticas afectan de manera distinta a los hombres y las mujeres. Además, puede ayudar a encontrar puntos de partida para mejorar la igualdad de género y cambiar las prioridades en materia de políticas. Este tipo de análisis requiere de datos fiables que puedan influir en las políticas; sin embargo, suele ser difícil obtener información precisa, dada la naturaleza del trabajo remunerado y no remunerado de la mujer. La fragmentación del mercado de trabajo es evidente en todas las economías, en donde muchas mujeres se concentran en los sectores “invisibles” de productividad y salarios bajos, y especialmente en la economía informal. Las actividades no remuneradas de las mujeres que contribuyen a la reproducción de la fuerza de trabajo están aún menos reconocidas. Hacer visible este trabajo y darle un valor económico a fin de que se lo pueda integrar en las cuentas nacionales es un paso importante en la elaboración de políticas públicas sensibles al género⁵³. (Véase el Informe de economía sobre las encuestas de uso del tiempo).

Una problemática relacionada es que los contextos en los que las políticas se enmarcan pueden limitar la incorporación de las estrategias específicas para la igualdad de género de forma efectiva. Por ejemplo, los modelos económicos ortodoxos dan por sentado que el comportamiento de la persona es racional, que actúa en su interés propio y que está orientado hacia el mercado. Estos modelos no reconocen las diferencias por razón de sexo, los estereotipos de género, clase, raza etc., ni las relaciones de poder desiguales que existen en el hogar, en el mercado laboral y en la economía en general.

Los modelos económicos ortodoxos dan por sentado que el comportamiento de las personas es racional, que actúa en su interés propio y que está orientado hacia el mercado. Estos modelos no alcanzan a reconocer las diferencias de sexo, los estereotipos de género, la clase, raza etc., ni las relaciones de poder desiguales que existen en el hogar, en el mercado laboral y en la economía en general.

Las políticas basadas en esos modelos pueden traer consecuencias negativas a los sectores más pobres y marginados de la sociedad, en especial, las mujeres. Incluso las actividades destinadas para los pobres, como las estrategias de crecimiento pro-pobres, tienen dificultades en la conceptualización del género y deben realizar mayores esfuerzos para diferenciar a los pobres, y, más aun, por género. Aunque la pobreza es pluridimensional, las estrategias de crecimiento pro-pobres tienden a medir la pobreza a través del nivel de ingresos vinculado a los hogares. Esto no resulta útil para desglosar la dinámica de género dentro del hogar ni para evaluar el modo en que las mujeres contribuyen al crecimiento económico. Se necesita un concepto más amplio de la pobreza, como, por ejemplo, uno que se halle dentro de un marco de capacidades⁵⁴.

1.4.6 Elaboración de indicadores para identificar las desigualdades de género y medir el avances

Uno de los principales retos y obstáculos que impiden a los formuladores de políticas públicas diseñar estrategias sensibles al género es la elaboración y utilización de datos desglosados por sexo y la formulación de indicadores. De hecho, las mediciones sensibles al género son fundamentales para defender la seriedad de la (des) igualdad de género, y permitir una mejor planificación y actuación.

Medir los cambios significa hacer un seguimiento del grado y la forma en que se dan los cambios a lo largo del tiempo. Desde una perspectiva de género, las mediciones del cambio pueden abordar los cambios en las relaciones entre hombres y mujeres, los cambios en los resultados de una política, programa o actividad dirigida a mujeres y a hombres, o los cambios en el estado y la situación de los hombres y las mujeres en relación a un tema determinado, como los niveles de pobreza o la participación económica.

Si las técnicas de medición y los datos continúan siendo limitados y mal utilizados, será difícil saber si los esfuerzos actuales están bien encaminados para alcanzar los objetivos de igualdad de género. De hecho, algunos aspectos de la (des)igualdad de género son difíciles de definir, como la dimensión de género de la pobreza, la autonomía de la mujer; y, otros temas que son incluso más delicados, como la violencia de género. Para captar la naturaleza multifacética y el sesgo de género que caracteriza a la pobreza, los indicadores deben ir más allá de los ingresos y el consumo. Los indicadores que atienden la perspectiva de género en los ámbitos nacional, regional e internacional, facilitan la comparación de la igualdad de género entre países y regiones a través de la traducción de datos complejos a mensajes accesibles acerca de los logros y carencias. El énfasis que se ha puesto sobre la igualdad de género y la autonomía de la mujer en el Objetivo de Desarrollo del Milenio (ODM) 3 constituye un hito en cuanto a la importancia de la igualdad de género para el desarrollo humano. Además, hay algunas iniciativas importantes en la adaptación de los indicadores internacionales, como el Índice Africano de Género y Desarrollo. La utilidad de este índice se basa en su capacidad de señalar los cambios que se manifiestan en el estatus y los roles de las mujeres y los hombres africanas(os) a lo largo del tiempo⁵⁵.

1.4.7 Relativismo cultural frente a los derechos humanos universales

El relativismo cultural es el principio según el cual las creencias y las actividades de cualquier ser humano deben ser comprendidas en el contexto de su propia cultura.

El razonamiento que existe tras de la idea de los derechos humanos universales es que son inalienables y que establecen normas universales que no permiten ninguna violación basada en la cultura, la tradición, la religión o en cualquier otro factor político, económico o social. Los derechos humanos son interdependientes, están interrelacionados y son indivisibles, por lo cual no puede haber selectividad en su implementación.

El argumento del relativismo cultural rara vez se utiliza explícitamente, dada la aceptación global sobre la importancia de la igualdad de género; sin embargo, la idea hace su aparición a través de barreras socioculturales en muchas comunidades del mundo. Es importante señalar que transformar los puntos de vista y los valores tradicionales que relegan a las mujeres a un estatus inferior (y que incluso puede confinarlas al interior de sus hogares), requiere de tiempo, y debe abordarse con cuidado y

precaución a través de políticas y programas. Es fundamental llevar a cabo actividades de sensibilización sobre la universalidad de los derechos humanos.

La mayoría de los estados han creado marcos jurídicos y mecanismos institucionales para implementar y monitorear el respeto a derechos humanos, como el de la igualdad de género; sin embargo, transformar las prácticas culturales requiere mucho más tiempo. Para cambiar las relaciones de género a largo plazo será fundamental contar con campañas de sensibilización, y también con la movilización de los derechos civiles, sobre todo por parte de los interlocutores sociales.

En algunos casos, no son los argumentos basados en los derechos los que prevalecen entre los escépticos, sino más bien los argumentos económicos, basados en las teorías del capital humano y los beneficios que pueden ser aprovechados por familias y comunidades.

SECCIÓN DOS

LISTA DE VERIFICACIÓN PARA LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Esta sección se desarrolla en torno a las primeras cinco de las seis opciones de políticas⁵⁶ que figuran en el “Documento de la visión”⁵⁷. Se aborda, a su vez, cada una de dichas opciones realizando un listado de algunas de las Cuestiones claves en materia de género en una columna. En otra columna, algunas reflexiones sobre lo que podría contemplarse al formular políticas sensibles al género.

La lista de las Cuestiones claves en materia de género proporciona respuestas a dos preguntas:

- a) ¿Cuáles son las actuales desigualdades estructurales entre hombres y mujeres en relación a cada una de las opciones de políticas?
- b) ¿Cuáles son las herramientas, estrategias y respuestas que pueden utilizarse para abordar dichas cuestiones?

Cabe señalar que, donde es pertinente, se indica a) si existen **Informes de políticas relevantes dentro de** b) **los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo (PGE)**⁵⁸.

(Véase el anexo 2, página 65, para consultar la lista completa.)

Áreas de política clave descritas en el “Documento de la visión” del Programa Global de Empleo

A: Políticas económicas que influyen en la demanda

1. Políticas macroeconómicas
2. Políticas financieras
3. Políticas de inversión y un entorno apto para la inversión, incluyendo la infraestructura
4. Comercio e integración regional
5. Políticas sectoriales: sector industrial, sector de servicios, sector agrícola, sector de las industrias y servicios medioambientales
6. Movilidad de la mano de obra/migración laboral
7. Intensidad de empleo en el crecimiento

B. Calificaciones y empleabilidad

1. Políticas y sistemas de formación
2. Tecnología
3. Desarrollo y reforma de los servicios de empleo
4. Mejora en el acceso a las oportunidades de formación y de empleo

C. Desarrollo de empresas

1. Un entorno propicio para las empresas: los asuntos nacionales o transversales
2. Mejora y desglose de la cadena de valor
3. Desarrollo económico local
4. Promoción de buenas prácticas en el lugar de trabajo
5. Actividades destinadas a grupos específicos de empresas y empresarios

D. Instituciones y políticas del mercado laboral

1. Instituciones y políticas, incluido los salarios
2. Políticas y programas de ajuste del mercado laboral
3. Políticas activas y pasivas del mercado laboral
4. Servicios de empleo
5. Relaciones laborales

E. Gobernabilidad, autonomía y capital organizacional

1. Representación, participación y promoción
2. Libertad sindical y de asociación/negociación colectiva
3. Creación de instituciones
4. Diálogo social

F. Protección social

A. Políticas económicas que influyen en la demanda

Informes de políticas: 01, 02, 03, 04

Elementos fundamentales del Programa Global de Empleo: 1, 2, 3, 4, 5, 10, (véase el anexo 2)

A1. Políticas macroeconómicas

Cuestiones claves en materia de género

Los modelos económicos clásicos dan por sentado un comportamiento racional, capaz de obrar en su propio interés y orientado hacia el mercado. Estos modelos no reconocen las relaciones desiguales de poder que existen en el seno del hogar, en el mercado laboral y en la economía en general; esto, entonces, se traduce en la elaboración de políticas sin distinciones de género, cuyo impacto termina siendo machista.

Las políticas macroeconómicas no toman en cuenta la naturaleza estructural de la desigualdad de género, que impide que las mujeres pobres y marginadas accedan a oportunidades de mejorar sus ingresos y sus empleos. Entre estas oportunidades están el acceso a los recursos productivos, a la tierra, a la riqueza, al capital, a la información, al empleo, a la creación de redes y a la tecnología.

Las políticas tampoco toman en cuenta los vínculos que existen entre trabajo productivo y reproductivo. Esto tiene como consecuencia la intensificación del trabajo de las mujeres en su lucha por compaginar las responsabilidades del cuidado de las personas con la necesidad de obtener ingresos.

El trabajo no remunerado de la mujer en la sociedad no es reconocido como una labor de valor económico, a pesar de que desempeña un papel fundamental en la reproducción de la fuerza de trabajo.

Muchos de los bienes y servicios producidos por las mujeres no están incluidos en los sistemas de cuentas nacionales, incluidos el trabajo doméstico, el trabajo voluntario, la producción de subsistencia y la economía informal.

Los recortes en infraestructuras y en servicios públicos afectan de manera desproporcionada a las mujeres, puesto

Estrategias para la formulación de políticas sensibles género

La elaboración de los modelos económicos tiene que tomar en cuenta la división del trabajo por género y las relaciones de poder desiguales que existen en el mercado laboral y en los hogares.

Todo diseño de políticas debe llevar a cabo análisis de género para examinar las desigualdades estructurales y la discriminación directa e indirecta en cuanto al acceso a los recursos productivos.

Se han creado herramientas para la elaboración de presupuestos con una perspectiva de género a fin de investigar los impactos diferenciales de las asignaciones presupuestarias nacionales y locales sobre las mujeres y los hombres. Estas herramientas son un medio importante para el diseño de políticas y presupuestos sensibles al género.

Comprender la relación entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado de las mujeres es el punto de partida fundamental para la elaboración de políticas. El trabajo no remunerado de las mujeres no se considera de valor económico; sin embargo, las mujeres hacen una enorme contribución al PIB mundial a través de su trabajo reproductivo, voluntariado y trabajo comunitario.

Varios países recurren a las encuestas de uso del tiempo para dar un valor monetario al trabajo no remunerado de las mujeres; dichas encuestas pueden ayudar con la recopilación de datos sobre la economía del cuidado. Actualmente, se están llevando a cabo iniciativas para integrar la información procedente de las encuestas de uso del tiempo en los sistemas de cuentas nacionales.

Los presupuestos nacionales deben priorizar las áreas que puedan beneficiar a las mujeres económica y socialmente. Por ejemplo, el desarrollo de infraestructuras,

que son ellas las que deben colmar esas brechas en las familias y en los hogares.

Las políticas macroeconómicas se deciden en los ministerios más poderosos (Comercio, Finanzas, etc.), prestando escasa atención al análisis de género.

La separación institucional de las políticas económicas y sociales es particularmente perjudicial para las mujeres, ya que, a menudo, ellas no son reconocidas como agentes de transformación económica sino como receptoras pasivas que necesitan asistencia social.

La suposición inherente de que el hombre es el sostén del hogar, en la formulación de políticas, da por sentado que las mujeres son sólo generadoras de ingresos secundarios y, por lo tanto, son de menor importancia.

Las mujeres están insuficientemente representadas en los diálogos sobre las prioridades macroeconómicas y en políticas como los DELP. Los DELP exigen consultas extensivas a la sociedad civil; sin embargo, el hecho de que las mujeres a menudo se concentran en la economía informal, y carezcan de buena organización o representación, significa muchas veces que sus voces no son escuchadas en la elaboración de prioridades macroeconómicas que podrían beneficiarles.

Las políticas monetarias y fiscales estrictas suelen conducir a un sesgo deflacionario (de crecimiento lento y alto desempleo), lo cual perjudica más a las mujeres que a los hombres. La austeridad fiscal en la cual los déficit presupuestarios son vistos como inflacionistas tiene como consecuencia recortes en el gasto público. Esto perjudica a las mujeres de manera desproporcionada, dada la división del trabajo por género en el hogar.

tales como carreteras, salubridad, higiene, agua potable, educación y servicios de guardería puede tener gran incidencia en la reducción de las cargas del trabajo doméstico de las mujeres.

Las estrategias estatales minimalistas perjudican a las mujeres. El papel del Estado es fundamental en el proceso de desarrollo, incluidas la asignación de recursos, la dotación de infraestructuras, educación, formación, promoción de sectores especiales, las normas laborales, la regulación de los flujos de capital para evitar la inestabilidad de los capitales y las políticas activas del mercado de trabajo.

La creación de capacidad de ministerios clave como el de Comercio, Finanzas, etc. es absolutamente necesaria en el análisis de género.

La recopilación de datos desglosados por sexo es especialmente importante para la elaboración de políticas.

Es preciso llevar a cabo iniciativas para aumentar el diálogo y la representación de las mujeres en la formulación de políticas macroeconómicas. La organización de la economía informal es especialmente importante, dado que ésta concentra a una gran cantidad de mujeres procedentes de los segmentos menos protegidos, más invisibles y altamente vulnerables

Un nuevo enfoque, con menos énfasis en el control de la inflación y, más dirigido hacia objetivos de igualdad de género, tales como la generación de empleo y la inversión dirigida a estimular la productividad de sectores estratégicos, beneficiará a las mujeres.

A2. Políticas financieras

Cuestiones claves en materia de género

Con frecuencia, las políticas financieras están profundamente arraigadas en el pensamiento económico neoliberal, con su

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Las políticas de control de la inflación y de crecimiento económico no han conseguido generar empleo suficiente para reducir la

énfasis en el control de la inflación, la privatización y la reducción del gasto público, como la vía hacia el crecimiento económico. Los costos en términos de empleo pueden ser elevados, y las iniciativas en la reducción de la pobreza pueden verse afectadas.

Políticas fiscales

Los impuestos directos (en contraposición a los impuestos indirectos) suelen beneficiar a los pobres y a las mujeres de forma más directa.

Gravar bienes y servicios básicos, de manera desproporcionada, a través del IVA y otros impuestos afecta negativamente a los pobres, especialmente a las mujeres pobres.

La incapacidad de proveer devoluciones de impuestos para cubrir los costos sociales de la integración de la mujer al mercado laboral (como los servicios de guardería) puede convertirse en un desincentivo para su participación en la fuerza de trabajo.

Los desincentivos de empleo para las mujeres se producen, en parte, por la estructura del impuesto de la renta conjunto, que perjudica al cónyuge que gana menos.

Los impuestos elevados pueden actuar como medida disuasoria para que los trabajadores de la economía informal registren sus ingresos.

Presupuestos nacionales

Los recortes en los servicios sociales desplazan la carga a los hogares y a las mujeres en particular.

pobreza. Las estrategias de crecimiento favorable para los pobres pueden permitir que las mujeres pobres se conviertan en agentes y en beneficiarias del crecimiento económico al mismo tiempo. Las políticas de crecimiento favorable para los pobres son más eficaces cuando combinan medidas para mejorar la igualdad en el empleo, la educación y la formación, el acceso a los recursos productivos y la promoción de una mayor capacidad de negociación en el hogar.

Políticas fiscales

La fiscalidad y las transferencias de ingresos son importantes mecanismos de redistribución para las mujeres, dado que las mujeres llevan cargas con la economía del cuidado.

Los regímenes de tributación progresiva benefician a las mujeres pobres más que la tributación fija.

La exención del IVA que se aplica a los bienes y servicios básicos beneficia a los pobres y a las mujeres.

La devolución de impuestos sobre los regímenes de planes de pensiones debe tener en cuenta las disparidades entre hombres y mujeres en cuanto a la participación en la fuerza de trabajo, así como el número de períodos en los que las mujeres están fuera del mercado de trabajo para el parto y la crianza de los hijos.

Los planes de desarrollo de los sectores fiscal y financiero deben abordar los objetivos de desarrollo social, e incorporar la perspectiva de género a la asignación y movilización de recursos nacionales financieros para el desarrollo económico y social.

Los incentivos y las amnistías fiscales pueden ayudar a que empresas informales, incluidas las de las mujeres, se registren adecuadamente.

Presupuestos nacionales

Los presupuestos nacionales deberían tener en cuenta los objetivos de desarrollo, incluidos la igualdad de género (transversalización del género en el presupuesto) y no

La privatización puede resultar en la intensificación del trabajo femenino no remunerado, especialmente en las áreas de salud y transporte.

Las tarifas por el uso de los servicios públicos pueden aumentar la desigualdad de género, ya que las mujeres tienden a responsabilizarse por las necesidades relacionadas con la salud y la educación en el hogar.

Con frecuencia, las mujeres cargan con el endeudamiento nacional: los recortes en los subsidios, bienes y servicios públicos aumentan la carga del trabajo doméstico de las mujeres.

Los recortes en el gasto público de infraestructuras (agua potable, salubridad, carreteras, transporte) tienen un mayor impacto sobre las mujeres.

No se suelen llevar a cabo consultas públicas para determinar las asignaciones presupuestarias. Y aun cuando se realizan consultas, es posible que no haya mujeres en los sectores organizados para tener voz y representación.

El análisis de género rara vez se utiliza para analizar los impactos diferenciales de las asignaciones presupuestarias en las mujeres y los hombres.

Los presupuestos nacionales suelen estar muy centrados en los objetivos monetarios y financieros.

sólo los objetivos monetarios y financieros. La presupuestación con enfoque de género proporciona herramientas para analizar las repercusiones disímiles de las dotaciones financieras nacionales y locales sobre los hombres y las mujeres; actualmente, se las están utilizando ampliamente para formular asignaciones presupuestarias más transparentes y sensibles al género.

El análisis de género es necesario en el aumento de ingresos, en la planificación y revisión de los gastos, y el suministro de bienes y servicios públicos esenciales para reducir la desigualdad de género en la asignación de recursos públicos.

La participación de la sociedad civil en la revisión de gastos, que además vincule la asignación de recursos a los objetivos de desarrollo generales, puede tener un impacto positivo y significativo sobre los pobres y las mujeres.

Pueden utilizarse inspecciones de presupuestos sensibles al género para determinar qué grupos se benefician de las políticas fiscales, y si existen prejuicios contra los pobres y los desfavorecidos.

La práctica extensiva de consultas respecto a la formulación de políticas financieras propiciará una mayor transparencia, democracia y voz para las mujeres.

A3. Políticas/clima en materia de inversiones, incluso en relación con la infraestructura

Cuestiones claves en materia de género

Con frecuencia, el empleo femenino crece con la expansión del comercio. El comercio puede aumentar la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo, pero tiene un impacto negativo sobre el tiempo de ocio y la economía reproductiva.

Puede haber contrapartidas entre las oportunidades de nuevos empleos y la calidad de los puestos de trabajo que se crean a consecuencia de una mayor inversión.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Los paquetes de incentivos para atraer la inversión extranjera directa no deberían poner en peligro las normas laborales fundamentales como la libertad de asociación, la igualdad de remuneración y la no discriminación.

Es necesario llevar a cabo iniciativas para garantizar la oferta de oportunidades para las mujeres cuando se abran nuevos mercados; ellas no pueden quedar exclui-

La mano de obra femenina es especialmente atractiva para la inversión extranjera directa (IED), a consecuencia, tal vez, de los salarios más bajos y de que hay menos posibilidades de que las mujeres se impliquen en actividades sindicales. En la actualidad, se está debatiendo la relación entre el comercio y la igualdad salarial. Seguino⁵⁹ sostiene que la IED se siente atraída por los salarios infravalorados de la mujer y que la IED agrava la disparidad salarial entre hombres y mujeres. La competencia entre las economías de bajos salarios para el comercio y la inversión reduce la capacidad negociadora de la mujer. El Banco Mundial, por su parte, sostiene que el aumento del comercio conduce a una mayor igualdad.

La competencia mundial y los intentos por atraer la IED y la expansión del comercio, pueden comprometer las normas laborales fundamentales, como la libertad de asociación y la igualdad de remuneración.

Las mujeres pueden concentrarse en sectores donde el capital es inestable y altamente móvil.

Es posible que las mujeres no puedan beneficiarse de una mayor inversión y un aumento del comercio debido, en primer lugar, a los sesgos de género, que les veta algunos mercados en particular; y, en segundo lugar, a la falta de acceso a los recursos productivos, tales como el crédito.

Las responsabilidades familiares de las mujeres y las cargas del trabajo no remunerado también pueden actuar como barreras en cuanto al aprovechamiento de las oportunidades de empleo e ingresos derivados de la expansión del comercio.

La liberalización del comercio puede reforzar la segregación por razones de género en el mercado laboral.

Aunque las oportunidades de los empleos por cuenta propia aumentan con el incremento del comercio, en algunos casos, se hace responsables de los costos de producción y los costos no salariales a trabajadores que son parte en una relación asalariada pero encubierta, ya que dependen de un contratista o proveedor. La legislación laboral puede tener un alcance limitado en cuanto a la cobertura de este tipo de trabajadores.

das bajo el argumento de que se trata de figuras operativas de escasa envergadura.

Las mujeres necesitan oportunidades para mejorar sus calificaciones y satisfacer las demandas de la IED; y para casos de pérdida de empleo a causa de la fuga de capitales.

Las políticas deben hacer frente a las limitaciones por razones de género, tales como el cuidado de los niños y las responsabilidades domésticas a fin de que las mujeres puedan aprovechar las nuevas oportunidades que ofrece la expansión del comercio.

Los Estados deben ser capaces de proporcionar los marcos normativos en materia de inversión capaces de hacer frente al aumento de las relaciones laborales triangulares y las múltiples capas de subcontratación. Los Estados desempeñan un papel importante para determinar quién es el responsable último de los salarios, las condiciones de trabajo y la protección social, dentro de las cadenas de valor mundiales.

Los Estados tienen que elaborar políticas para hacer frente a la problemática de los trabajadores a domicilio, que a menudo se quedan sin protección en el marco de la legislación laboral. Las políticas deben incluir estrategias para la protección social, la organización y la representación, el control de las condiciones de trabajo y la seguridad y la salud en el trabajo.

Los Estados no deberían adoptar una visión determinista de la liberalización del comercio. Con frecuencia hay espacio para moldear las relaciones comerciales a través de alianzas estratégicas y negociaciones entre los interlocutores sociales. Puede haber oportunidades para atraer inversiones extranjeras directas sin abandonar la base del respeto por las normas laborales (por ejemplo, "el programa Better Work").

El cambio en las estructuras de producción ha afectado de forma considerable a las mujeres. El aumento de la subcontratación y del trabajo a domicilio ha provocado que las mujeres queden relegadas al extremo inferior de las cadenas de valor mundiales. Las complejas redes de subcontratación hacen que la identificación de la empresa responsable de los salarios y las condiciones de trabajo resulte enormemente difícil.

A4. Comercio e integración regional

Cuestiones claves en materia de género

Las mujeres suelen concentrarse en las industrias orientadas a la exportación y la fabricación. Se ha constatado la tendencia a sustituir la mano de obra masculina por la femenina a medida que mejoran las condiciones laborales y la tecnología (sobre todo en las zonas industriales francas).

La IED se siente particularmente atraída por la mano de obra femenina. Hay un panorama heterogéneo en cuanto al crecimiento del empleo femenino en relación con el comercio: se percibe cierto grado de autonomía, sobre todo en el ámbito del hogar, pero también se constata la existencia de malas condiciones de trabajo, falta de representación, bajos salarios y precariedad laboral.

La liberalización del comercio puede debilitar el papel del Estado y su capacidad para hacer cumplir las normas del trabajo, especialmente las relacionadas con la igualdad de género.

La liberalización del comercio y la competencia mundial pueden dar lugar al aumento del trabajo informal.

El comercio internacional atrae a un mayor número de mujeres (industrias de exportación), pero a veces da lugar a la disminución del papel de la mujer en la economía local y la producción local de alimentos.

Se registra una grave inseguridad en el empleo, ejemplificada por la situación posterior a la creación del Acuerdo Multifibras (AMF): altas tasas de desempleo para las mujeres, y, traslado y reubicación-

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Como en el caso anterior, los Estados deben proporcionar incentivos para la IED, mas no hacer concesiones con respecto a las normas fundamentales del trabajo.

Los Estados tienen un papel que desempeñar en la regulación de los flujos de capital para evitar la inestabilidad y la fuga de capitales, y proteger la economía nacional. A menudo, es necesaria una combinación de políticas tanto de liberalización como de protección en diferentes situaciones. El reglamento de la IED reequilibra el poder de negociación de los trabajadores y promueve el crecimiento de la productividad, puesto que las empresas dependen menos en los salarios bajos para obtener ventajas competitivas.

En el caso de los sectores que no puedan competir a nivel mundial, los Estados deben asegurarse de que se produzca una readaptación profesional adecuada de mujeres y de hombres (por ejemplo, el sector textil tras el Acuerdo Multifibras). Las políticas activas del mercado laboral deberían ir dirigidas a las mujeres en dichos sectores, siguiendo el mismo criterio empleado en el caso de los sectores en declive, con predominio masculino, como el transporte marítimo y la minería.

Las políticas tienen que tener en cuenta las repercusiones, diferenciadas por género, de las políticas comerciales actuales y la manera en la que éstas interactúan con la discriminación existente en el mercado laboral y en el acceso a los recursos productivos. Existe una serie de herramientas sobre los impactos comerciales que

basada en la disminución progresiva de los salarios.

La competencia desleal entre los agricultores de los países en desarrollo, incluidas las mujeres, y los agricultores fuertemente subsidiados en los países desarrollados, conduce a caídas en los precios mundiales de los productos agrícolas, y al empobrecimiento de las zonas rurales de los países en desarrollo.

El aumento de la competencia en importaciones baratas de las pequeñas y medianas empresas (PYME), puede amenazar la viabilidad de las empresas encabezadas por mujeres.

Aumentar el papel de las empresas multinacionales (MNC) en la alimentación y la agricultura crea serios problemas de supervivencia y subsistencia para las mujeres agricultoras, ya que las mujeres predominan en la producción de alimentos en muchos países. Además, la privatización y la agricultura de cultivos comerciales de exportación afecta al acceso de las mujeres a la tierra.

La carga del ajuste a choques económicos y dislocación las dificultades económicas derivadas de la liberalización del comercio recae sobre las mujeres.

La escasez de tiempo, el limitado acceso a los recursos productivos y el trabajo reproductivo no remunerado de las mujeres limita la capacidad de éstas para aprovechar las nuevas oportunidades derivadas de la expansión del comercio.

pueden analizar las consecuencias sobre la igualdad de género, el medio ambiente, etc.

Se debería dar el apoyo necesario, en términos de políticas fiscales y financieras, a la promoción de sectores específicos, con mayor potencial de exportación. De igual manera, se debería vincular dicha promoción con objetivos sociales, tales como una mayor igualdad de género.

A5. Políticas sectoriales: industria, servicios, agricultura, industrias y servicios ambientales

Cuestiones claves en materia de género

Las mujeres se concentran en los sectores agrícolas y de servicios; pero, el escaso acceso a los recursos limita su productividad y calidad de producción. Muchos de los empleos en el sector de servicios sufren de graves déficit de trabajo digno. Algunos, como el trabajo doméstico, pueden no estar cubiertos por la legislación laboral. Incluso en ocupaciones calificadas, como

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Garantizar el acceso de las mujeres a los recursos productivos, como la tierra, el crédito, etc. puede mejorar la productividad y el crecimiento económico. Éste es el caso particularmente en el sector agrícola.

Los Estados deben ampliar los marcos normativos y la legislación laboral para hacer frente a la falta de protección en el

la enfermería, la situación contractual, la remuneración y las condiciones de trabajo pueden ser deficientes.

El trabajo de las mujeres puede no recibir un valor monetario en algunos de estos sectores. Esto resta importancia a la contribución económica femenina, particularmente en la agricultura de subsistencia y en servicios como el trabajo doméstico.

La segregación ocupacional es común en todos estos sectores, lo que limita sus opciones de empleo y su capacidad de elección.

trabajo: las mujeres suelen concentrarse en sectores que no quedan protegidos bajo la legislación laboral.

Las políticas en todos estos sectores deberían analizar la segregación por razones de género y el efecto que las responsabilidades domésticas de las mujeres tiene sobre sus oportunidades de empleo.

Las intervenciones en el sector agrícola deben tener en cuenta el papel de la mujer como proveedora de alimentos.

La segregación ocupacional debe abordarse a través de una amplia gama de medidas. Por ejemplo, se puede trabajar con el objetivo de alcanzar la igualdad salarial, la reforma de las estructuras educativas y de formación para fomentar el equilibrio de género, los incentivos para la escolarización de las niñas, y la sensibilización pública para alentar a las mujeres a trabajar en empleos no tradicionales, etc.

A6. Movilidad de la mano de obra/migración laboral

Informe de políticas 04

Cuestiones claves en materia de género

La migración está cada vez más feminizada (las mujeres constituyen casi la mitad de todos los migrantes temporales), a menudo debido a la elevada tasa de desempleo y discriminación en el mercado laboral de los países de origen.

Existe demanda de mujeres poco calificadas, especialmente en el trabajo doméstico, el entretenimiento y otros sectores desprotegidos. Sin embargo, para algunas mujeres migrantes calificadas la devaluación de sus calificaciones es un problema, puesto que el trabajo que consiguen no coincide con sus calificaciones y experiencia.

Si bien la migración puede propiciar una mayor participación femenina en la fuerza de trabajo de los países de altos ingresos, la aparición de cadenas internacionales de servicios de cuidado quiere decir que los costos de que las migrantes sustituyan a las mujeres de los países desarrollados en estas tareas, recaen sobre la vulnerabilidad de las mujeres migrantes, como de los hijos y las familias de los que se separan.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Los países de acogida deben permitir la libre circulación, garantizar la protección de la legislación laboral para las ocupaciones desprotegidas, alentar la organización de las mujeres migrantes, hacer cumplir los contratos, ofrecer derechos de seguridad social, ofrecer la concertación de acuerdos bilaterales y facilitar el uso de sistemas de transferencia segura y eficaz de las remesas.

Los países de origen tienen que abordar las causas profundas de la migración de las mujeres poco calificadas con el fin de convertir la migración en una verdadera elección, y atraer de nuevo a las que se han ido. Entre estas causas se incluyen la pobreza, la discriminación del mercado laboral, el elevado desempleo de las mujeres, la baja base de competencias y la discriminación en el acceso a los recursos productivos. Los países de origen deberían elaborar políticas de empleo que atiendan a las cuestiones de género en lugar de depender de la migración para resolver los problemas de desempleo del país.

Los países de origen de las migrantes, a menudo recurren solamente a la migración temporal para resolver los problemas de desempleo, particularmente de las mujeres.

Las remesas están empezando a superar la inversión extranjera directa y son una fuente importante de divisas. Existen datos empíricos de que las mujeres envían más dinero. Los altos niveles de las remesas no deben flexibilizar las responsabilidades del estado respecto a la creación de empleo con consideraciones de género.

Hay escasos vínculos entre las remesas y las inversiones productivas en el hogar. Los datos disponibles sugieren que las mujeres son más propensas a gastar las remesas en el bienestar de la familia. (Sin embargo, a largo plazo, esto puede verse como una inversión en capital humano).

Se produce una fuga de cerebros y un costo social para las comunidades de origen, en particular con la pérdida de mujeres calificadas en ocupaciones tradicionalmente femeninas, como la salud y la educación. En los países en desarrollo, este hecho repercute, a su vez, en el deterioro de los servicios para las mujeres, intensifica las cargas de la prestación de cuidados a domicilio, y atenta contra las estrategias de alivio de la pobreza.

Panorama heterogéneo: no sólo se produce un aumento de la autonomía y la independencia económica de muchas mujeres migrantes, sino que también se dan altos grados de vulnerabilidad (debido a la condición de migrantes irregulares), como la falta de protección de la legislación laboral, las prácticas de contratación que suponen explotación, la escasa protección social, los problemas de raza y clase social, y los riesgos de la trata.

Los países de origen deberían ofrecer incentivos y otros apoyos a los migrantes que regresan para que puedan reintegrarse económicamente y socialmente. La información y los incentivos para el desarrollo empresarial, la mejora de las capacidades y el uso productivo de las remesas, son importantes.

La formación previa a la partida debe incluir estrategias para invertir las remesas de manera productiva y no sólo en el consumo.

Las remesas sociales (ideas, calificaciones y experiencias generadas en la experiencia migratoria) pueden ser un medio importante para transformar las relaciones cuando las mujeres regresan a sus comunidades de origen. Hay que disponer de políticas adecuadas para mejorar este tipo de remesas.

Las estrategias de codesarrollo permiten a los países de destino cubrir sus necesidades del mercado laboral sin poner en peligro los derechos humanos y las normas laborales, y a los países de origen, evitar el uso de la migración como un último recurso para solucionar el desempleo y la pobreza, en particular de las mujeres poco calificadas.

Vincular los ODM y los DELP con las políticas de migración puede reducir el reclutamiento en sectores de riesgo, como la salud y la educación en los países de bajos ingresos.

Las políticas de migración regulada son fundamentales para garantizar una situación en la que tanto los países de origen como los de destino sean igualmente beneficiados. El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales proporciona orientación.

A7. Intensidad del empleo en relación al crecimiento

Informe de políticas 03

Cuestiones claves en materia de género

La elasticidad de crecimiento en el empleo ha ido disminuyendo en muchos países. El crecimiento económico por sí solo no ha bastado para generar empleos suficientes,

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Si bien se reconoce que el crecimiento económico por sí solo no puede producir más puestos de trabajo, los Estados pueden adoptar medidas para incrementar

a menos de que sea dentro de una estrategia de crecimiento favorable para los pobres, centrada en el empleo.

La igualdad de género es un elemento clave de las estrategias de crecimiento favorables para los pobres. La inversión en educación para las niñas y el aumento de los ingresos en manos de las mujeres tiene como resultado más poder de negociación en el hogar, menos trabajo infantil, más educación para los niños, una mejor nutrición, salud y reducción de la mortalidad infantil, así como reducción de la fecundidad. Cada uno de estos factores tiene un efecto positivo en el ingreso per cápita y el desarrollo y la formación del capital humano en el futuro.

El estudio de los KILM⁶⁰ ha descubierto que, en promedio, la elasticidad de crecimiento en el empleo ha aumentado más en el caso de las mujeres que en el caso de los hombres. Entre las posibles razones, se incluyen: tasas de nivelización de las mujeres en términos de participación en la fuerza de trabajo; de una mayor sensibilidad del empleo femenino ante el crecimiento económico (por lo que las mujeres sufren más que los hombres en tiempos de recesión económica); o, que las mujeres se concentran más en empleos de baja productividad y salarios más bajos.

Los datos muestran que las mujeres han salido ganando a través de la producción orientada a la exportación y en el sector servicios, aunque la calidad de los empleos ha sido pobre. Las mujeres han sido los principales agentes económicos de estos sectores en los países de reciente industrialización. La IED también ha demostrado sentirse atraída por el trabajo femenino, en parte a causa de los bajos salarios, menor potencial de organización sindical y las limitaciones de género. En los casos en donde los puestos de trabajo se convierten en trabajo calificado, como en algunas zonas francas, los hombres tienden a sustituir a las mujeres.

Numerosos estudios demuestran que la desigualdad de género reduce el crecimiento económico. Poner los recursos productivos en manos de las mujeres aumenta la productividad y la producción, tanto directa como indirectamente, a través de la formación de capital humano futuro. Las mujeres pueden quedar excluidas, o

la intensidad de empleo resultante del crecimiento. Pueden también asegurar que los pobres, en particular las mujeres, se beneficien de los nuevos ingresos y oportunidades de empleo a través de estrategias favorables para estos grupos, y de políticas de desarrollo del capital humano, mejorando el acceso a los recursos productivos, y fomentando el desarrollo empresarial y de competencias.

Entre los elementos importantes en la integración de las mujeres a un crecimiento favorable para los pobres se puede incluir: a) una estrategia de crecimiento basada en una demanda creciente de mano de obra femenina (por ejemplo, en las industrias de exportación, con acceso complementario a la educación para las mujeres), b) la eliminación de las diferencias entre hombres y mujeres en la educación para que las mujeres puedan aprovechar las oportunidades en el empleo, c) mejorar el acceso a los activos productivos, d) políticas para mejorar la capacidad de negociación femenina en el hogar (por ejemplo, acceso a la educación, salud reproductiva, acceso a los recursos productivos, etc.)

Se pueden establecer objetivos de género para programas de obras públicas con alto coeficiente de empleo.

Los programas de desarrollo de infraestructuras con alto coeficiente de empleo pueden resultar doblemente beneficiosos para las mujeres: la creación de empleo, y el establecimiento del apoyo necesario en materia de infraestructuras (salud, carreteras, sistemas de riego), que pueden facilitar la carga asistencial no remunerada de las mujeres y remediar la escasez de tiempo.

Las tecnologías de ahorro de trabajo en el hogar, cuidado de niños y otros apoyos son esenciales para que las mujeres obtengan mejores ingresos.

Atraer la inversión extranjera directa (que a menudo implica un alto coeficiente de mano de obra femenina) no debe ser a expensas de las normas fundamentales del trabajo, incluidas la igualdad de remuneración, la libertad sindical y la negociación colectiva. Algunos países han podido atraer inversiones extranjeras directas sin abandonar la base del respeto a las normas (por ejemplo, Camboya, tras el acuerdo Multifibras).

autoexcluirse, del desarrollo de infraestructuras con alto coeficiente de empleo y de los sistemas de garantía, si no se adoptan medidas especiales para asegurar su participación (guarderías, el tipo de estructura de los salarios, transporte, etc.).

El acceso limitado a los recursos productivos restringe la capacidad de las mujeres para aprovechar las nuevas oportunidades de empleo que se derivan del aumento de las actividades comercio.

Dado que las mujeres pueden concentrarse en sectores donde el capital sufre una gran movilidad, debería existir oportunidades para que las mujeres puedan recibir una nueva formación y mejorar sus calificaciones de manera que puedan satisfacer las demandas cambiantes del mercado laboral (véase los Informes de políticas activas del mercado laboral y de formación profesional).

El trabajo por cuenta propia tiene un enorme potencial de crecimiento del empleo. Tanto una integración de la perspectiva de género como un enfoque específico de género pueden ser apropiados para alentar a las mujeres a participar de forma activa en el autoempleo y las MYPE (véase Informe de políticas de desarrollo empresarial).

B. Calificaciones y empleabilidad

Informes de políticas: 05

Elementos fundamentales del Programa Global de Empleo: 2, 3, 5, 6, 9,
(véase el anexo 2)

B1. Políticas y sistemas de formación

- Examinación y desarrollo de la política de formación profesional
- Gestión de las instituciones y sistemas de formación profesional
- Inversión en formación
- Calificaciones básicas para el trabajo
- Formación en el lugar de trabajo, entrenamiento en el puesto de trabajo y formación de aprendices

Cuestiones claves en materia de género

Las mujeres constituyen dos tercios de la población analfabeta del mundo. La discriminación por razones de género en el acceso a la educación empieza desde las primeras etapas de la vida en muchas sociedades y limita las opciones y oportunidades de la mujer en el mercado de trabajo.

Las diferencias por razones de género en la educación y el desarrollo de competencias reducen la productividad de las generaciones actuales y futuras, impiden la formación de capital humano y reducen el número de talentos disponibles en el mercado laboral.

La segregación profesional persiste, lo que limita las opciones y oportunidades de ingresos de las mujeres. Aproximadamente, la mitad de los trabajadores del mundo ocupan empleos en donde el 80 por ciento lo componen personas del mismo género. La división del trabajo por género se refleja en la economía, en donde las mujeres suelen concentrarse en el sector servicios y otros ámbitos femeninos tradicionales.

La segmentación del mercado laboral persiste en muchas mujeres que se encuentran poco calificadas, con bajos salarios y en secciones del trabajo poco productivas.

Las mujeres pierden oportunidades de formación debido a la falta de información, a la falta de tiempo debido a las responsabilidades del hogar y el cuidado de los niños, a los estereotipos de género y las barreras culturales.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

La mejora de las calificaciones de las mujeres reúne los fundamentos de la paridad, la eficiencia y la lucha contra la pobreza, haciendo, por tanto, un uso pleno del capital humano de un país.

Los debates de política internacional han reconocido que el aumento de las calificaciones de las mujeres conduce a beneficios de largo plazo para una sociedad y una economía: reducción de la fecundidad, del trabajo infantil y la mortalidad infantil, aumento de la matrícula escolar, y mayor poder de toma de decisiones para las mujeres en el hogar, etc.

Existe la necesidad de una agenda de igualdad de género explícita desde el nivel de políticas de formación y empleo, hasta el fortalecimiento institucional, pasando por los planes de estudio, los materiales de formación, los servicios de entrenamiento, la formación de entrenadores, el lugar y las instalaciones de formación.

Las estrategias de acción afirmativa suelen ser necesarias para llenar los vacíos en el acceso a la formación profesional. Las instituciones de formación deben hacer esfuerzos especiales para llegar a las mujeres, particularmente mediante la contratación de formadores mujeres, y garantizando que los formadores masculinos participen en programas de formación en temas de género.

Los centros de formación profesional cumplen un papel importante en la eliminación de la segmentación del mercado laboral

Las tasas de alfabetización bajas, la falta de información y las barreras culturales pueden también ser obstáculos para la mejora de las calificaciones de las mujeres. Puede que los servicios de formación tampoco tengan en cuenta las responsabilidades domésticas de las mujeres.

Los planes de estudios pueden estar plagados de estereotipos de género, y la formación profesional puede estar organizada en función de las consideraciones de género típicas. El prestar apoyo posterior a la formación puede no ser una opción disponible, o tal vez la mujer no pueda aprovechar dicho apoyo debido a la escasez de tiempo.

Algunos intentos de promocionar las calificaciones no tradicionales de las mujeres, a través de la cooperación técnica, no han tenido éxito debido a las severas limitaciones culturales, la falta de acceso a los mercados, el acoso y la hostilidad de la comunidad.

Las mujeres suelen estar en el centro del desequilibrio entre la oferta y la demanda en el mercado de trabajo; y, con frecuencia no tienen los conocimientos necesarios en temas de TIC, tecnología y ciencias, áreas que son muy valoradas en el sector privado. Además, los centros de formación profesional pudieran ser incapaces de analizar eficazmente la demanda del mercado laboral.

Las mujeres tienen menos probabilidades de beneficiarse del aprendizaje permanente y la adaptación a las necesidades cambiantes del mercado laboral debido a sus responsabilidades reproductivas.

Muchas mujeres graduadas no ven el autoempleo como una opción viable y continúan buscando trabajo en el sector público, el cual es cada vez más reducido.

Las mujeres son menos propensas a tener acceso a los aprendizajes y a las oportunidades de formación en el trabajo, ya que los empleadores se muestran reacios a contratar a mujeres debido a la percepción de que el vínculo que mantienen con el mercado de trabajo está condicionado por sus responsabilidades familiares.

y la segregación por razones de género mediante: a) la promoción del desarrollo de calificaciones no tradicionales, b) el establecimiento de objetivos para la participación de la mujer en todos los cursos, c) la evaluación de la demanda de mano de obra en el contexto del aumento del comercio y la inversión extranjera directa, d) la promoción del desarrollo de calificaciones de mayor nivel y otras medidas relativas a la oferta. Los centros de formación profesional también deben establecer vínculos con el sector privado para evaluar la evolución de la demanda de calificaciones, y para alentar a los empleadores a contratar a mujeres jóvenes como aprendices y becarias.

Las instituciones de formación profesional y de desarrollo de calificaciones tienen que abordar los problemas relacionados con el cuidado de los niños y reprogramar los horarios de formación para que se adecúen a las necesidades de las mujeres y así garantizar su participación.

A menudo es necesario revisar los planes de estudio para eliminar los prejuicios y estereotipos de género.

Las campañas de sensibilización pública pueden fomentar el desarrollo de calificaciones no tradicionales y abordar los estereotipos de género.

El acceso de las mujeres a ocupaciones no tradicionales debería facilitarse con el apoyo adecuado, pero con suma cautela frente a severas limitaciones culturales y religiosas. Conseguir el apoyo de la comunidad, como paso previo, es fundamental para el éxito de dichas estrategias.

Una vez terminada la formación, debería prestarse apoyo, estableciendo un vínculo entre las mujeres y los servicios de empleo, los proveedores del Servicio de Desarrollo Empresarial (SDE), las instituciones de microfinanciación, etc.

Se pueden diseñar indicadores para medir los avances de igualdad de género en la formación profesional y medir las brechas entre hombres y mujeres.

Las políticas de igualdad de oportunidades en el empleo, a nivel nacional y empresarial, son fundamentales para permitir la igualdad de género en la contratación, promoción y desarrollo de calificaciones.

B2. Tecnología

Cuestiones claves en materia de género

La brecha tecnológica por razones de género (en el acceso a y calificaciones en TIC) limita las oportunidades de las mujeres de participar en la economía del conocimiento. Las diferencias son particularmente comunes entre las mujeres de las zonas rurales y las comunidades pobres. Las responsabilidades domésticas, las limitaciones culturales y las desigualdades económicas también impiden este acceso.

Cuando las mujeres participan en el empleo basado en el uso de las TIC, suele insertarse en el extremo inferior. El tele-marketing y los centros de llamadas han creado más puestos de trabajo para las mujeres pero con salarios bajos, un estatus de ocupación precario y escasas oportunidades de ascenso.

Los centros de formación profesional suelen mantener los estereotipos de género y hacen escasos esfuerzos por alentar a las mujeres a inscribirse en cursos de TIC y cursos científicos.

Las mujeres pueden no tener la alfabetización necesaria (las mujeres constituyen dos tercios de la población analfabeta del mundo) ni las competencias lingüísticas o de información para hacer uso pleno de las TIC.

Las mujeres tienen menos ingresos disponibles para adquirir nuevas tecnologías.

La falta de datos desglosados por sexo sobre el uso de las TIC limita la elaboración de políticas.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

La orientación profesional y la elaboración de programas adecuados pueden alentar a las mujeres a desempeñar ocupaciones relacionadas con las TIC.

Las instituciones de formación profesional pueden establecer objetivos para atraer a las mujeres a cursos de TIC y cursos científicos.

Los Estados deben promover la alfabetización de las niñas y las mujeres para que tengan los conocimientos básicos necesarios para hacer uso de las TIC. Los esquemas de incentivos han demostrado tener éxito en alentar a las niñas a participar en estas áreas.

Los servicios públicos de empleo y los centros de formación pueden promover el acceso de las mujeres a las TIC, particularmente en las zonas rurales donde se concentran las mujeres.

Dadas las limitaciones de tiempo de las mujeres, la información debe estar orientada hacia sus actividades económicas. Por ejemplo, las TIC pueden ser un medio importante para mejorar el acceso al mercado o el aprendizaje de nuevas técnicas de cultivo, etc.

Las TIC tienen el potencial de llegar a las mujeres a las que no se ha llegado por otros medios.

Las TIC pueden poner más control en manos de las mujeres en cuanto al desarrollo de calificaciones, las nuevas tecnologías, el acceso al mercado y otros tipos de información. También puede aportar valor a los conocimientos de las mujeres en los ámbitos tradicionales. Puede ser un medio para poner fin al aislamiento económico de la mujer.

Las innovaciones revelan que los inventos de las mujeres suelen tener una aplicación directa en la mejora de la familia, y el bienestar y la eficiencia comunitarios.

Las TIC hacen que el tiempo y la distancia sean irrelevantes, creando de este modo nuevas oportunidades para las mujeres (por ejemplo, centros de llamada).

El software de código abierto puede ayudar a garantizar que la información se convierta en un bien público global disponible para todos.

B3. Desarrollo y reforma de los servicios de empleo

- Reforma de los servicios públicos de empleo
- Papel de las agencias de empleo privadas
- Orientación profesional

Cuestiones claves en materia de género

Las mujeres suelen situarse en el centro del desequilibrio entre la oferta y la demanda del mercado laboral, especialmente al extremo de las altas calificaciones. Asimismo, en muchas ocasiones tienen menos acceso a sistemas de información sobre el mercado laboral, que podrían ampliar sus opciones y visiones.

Las mujeres tienen menos probabilidades que los hombres de acceder a los servicios públicos de empleo, y los diferentes estudios sugieren que los hombres se benefician más que las mujeres de la asignación de puestos de trabajo y oportunidades de formación por parte de los Servicios Públicos de Empleo (SPE).

Los estudios de la OIT sobre la transición de la escuela al trabajo (SWTS) han demostrado que los jóvenes recurren casi de forma exclusiva a las redes informales para encontrar trabajo. En muchos casos, las mujeres jóvenes tienen menos acceso a dichas redes, lo que contribuye a que ellas constituyan los índices de desempleo más altos de cualquier grupo.

Tanto las agencias de empleo público y privado pueden contribuir a reforzar la segregación y la fragmentación en el mercado laboral.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Los Servicios Públicos de Empleo (SPE) pueden desempeñar un papel fundamental en la equiparación de la oferta y la demanda en el mercado laboral, sino también en la eliminación de prácticas discriminatorias, garantizando la justicia social, la equidad y la diversidad en el mercado de trabajo. Es esencial que se provea capacitación al personal de los SPE para garantizar una mayor calidad de servicio a las clientas y el establecimiento de indicadores de impacto sensibles al género.

Los SPE pueden establecer objetivos para atraer a las mujeres buscadoras de empleo.

Los SPE pueden desempeñar un papel fundamental en la promoción de la igualdad de oportunidades en el empleo, incluida la detección de la discriminación por razones de género, el acoso sexual, y el fomento de la igualdad de acceso al empleo, la formación y la promoción.

El personal de los SPE debería recibir formación en relación a la concienciación del género y la vulnerabilidad de las mujeres, particularmente en las categorías de baja calificación, trabajadoras migrantes, etc.

La orientación profesional debería abordar la segregación ocupacional y alentar a las niñas y mujeres a participar en ocupaciones y calificaciones no tradicionales.

Las agencias privadas de contratación, en ocasiones, pueden estar involucradas en prácticas de contratación explotadoras para con la mujer, o pueden no preparar a la mujer adecuadamente para el trabajo asignado, particularmente en los casos de migración temporal.

La orientación profesional puede reforzar la segregación ocupacional al orientar a las niñas hacia los oficios y sectores tradicionales, en lugar de hacia ocupaciones más calificadas y con mayor demanda.

Tanto los servicios de empleo públicos como los privados necesitan fortalecer sus capacidades de asistencia específica en la búsqueda y asesoramiento de empleo para las mujeres. También deberían ampliar su capacidad de alcance, dado que muchas mujeres se concentran en las zonas rurales.

Deben llevarse a cabo iniciativas especiales para proporcionar información actualizada sobre el mercado laboral y en relación al comercio, como las oportunidades de formación especializada, educación continua y colocación, así como información sobre los derechos y las calificaciones y formación necesarias.

El Convenio núm. 181 de la OIT proporciona orientación sobre el control y la regulación de las agencias de empleo privadas y sobre estrategias sensibles al género.

B4. Mejora en el acceso a las oportunidades de formación y de empleo

- Jóvenes
- Mujeres
- Trabajadores de la economía informal
- Personas con discapacidades y otros grupos vulnerables

Cuestiones claves en materia de género

Las mujeres aparecen de forma transversal en todos los grupos mencionados anteriormente, pues componen una gran proporción de las personas más vulnerables de cada categoría.

La vulnerabilidad de las mujeres en ambos extremos del espectro etario (mayor desempleo en el caso de las mujeres más jóvenes, mientras que las mujeres de mayor edad se enfrentan a la pobreza debido a la falta de protección social y a la discriminación laboral por razones de edad).

Se producen segmentaciones incluso dentro de la economía informal, y las mujeres se encuentran en el extremo inferior, donde el déficit de trabajo digno es más grave. Es probable que participen en las actividades económicas caracterizadas por baja inversión en tecnología, escasa calificación, baja productividad e ingresos, trabajo peligroso y falta de representación y voz.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Las políticas para promover el empleo juvenil deberían basarse en la igualdad de oportunidades, y eliminar la discriminación del mercado laboral para las mujeres jóvenes (que sufren las mayores tasas de desempleo).

Los gobiernos deben hacer frente a la discriminación etaria de las mujeres jóvenes y mayores a través de leyes, programas y campañas de sensibilización pública.

Los formuladores de políticas públicas deberían reconocer que las mujeres no son un grupo homogéneo (existen distintos niveles de vulnerabilidad según la raza, clase social, discapacidad, etc.). Las mujeres tampoco deberían ser vistas como víctimas pasivas que necesitan de asistencia social. Las mujeres son agentes dinámicos capaces de transformar las comunidades y las economías cuando se les da oportunidades.

La discriminación por razones de género coincide con otras formas de discriminación, incluidas la discapacidad, la etnia, la clase social y la edad. Esto da lugar a muchos niveles de desventajas en el mercado laboral.

En algunas sociedades, la discriminación por razones de género en el acceso a la educación empieza desde una edad muy temprana, limita las posibilidades de vida y las oportunidades laborales de un gran número de mujeres y, con frecuencia, se prolonga a la siguiente generación.

Las mujeres con discapacidad tienen menos probabilidades de tener un empleo remunerado que los hombres con discapacidad, así como un menor rendimiento escolar y menores ingresos que los hombres con discapacidad.

En todos estos grupos, el trabajo no remunerado de las mujeres en el ámbito privado limita las oportunidades para mejorar los conocimientos y la capacitación. Las intervenciones deben abordar estas limitaciones.

Es necesario desarrollar un enfoque global con una fuerte dimensión de género en áreas como la gobernabilidad y los derechos, la mejora económica, la organización y la movilización, para abordar el déficit de trabajo digno en la economía informal.

Tanto el enfoque de integración de la perspectiva de género como el enfoque de discriminación positiva pueden resultar apropiados para los diferentes grupos de trabajadores desfavorecidos.

C. Desarrollo de empresas

Informes de políticas: 06, 07, 08, 09, 10

Elementos fundamentales del Programa Global de Empleo: 2, 3, 5, 6, 9, 10, (véase el anexo 2)

C1. Un entorno propicio para las empresas: cuestiones nacionales o transversales

- Gobernabilidad y condiciones políticas
- Infraestructura
- Reglamento y el coste de hacer negocios
- Iniciativa empresarial
- Acceso a la financiación

Cuestiones claves en materia de género

La discriminación y el limitado acceso a los recursos productivos (tierra, crédito, calificaciones, tecnología, redes, información, etc.) reducen la productividad y la producción de las empresas cuyas propietarias son mujeres.

Las mujeres en las microempresas a menudo llevan a cabo operaciones orientadas a la oferta en lugar de la demanda (a menudo vinculadas a la segregación ocupacional). La proporción de fracaso de estas empresas es alta debido a la saturación del mercado, a la segmentación por género (las mujeres se concentran en empresas orientadas a la mujer, como la venta de alimentos, peluquería, etc.) y a la falta de acceso a la tecnología y la formación profesional.

Los altos costos de inscripción, los costos de transacción, los elevados impuestos y la complejidad de los procedimientos pueden actuar como obstáculos para que las mujeres de las MYPE se incorporen a la economía formal.

Con frecuencia, las mujeres no pueden acceder a servicios esenciales, como el desarrollo empresarial, a causa de la falta de acceso a la información, de conocimientos jurídicos básicos, de tiempo debido a responsabilidades familiares, etc.

Puede surgir problemas de sustituciones de trabajo: situación en que las niñas asumen las responsabilidades domésticas de sus madres cuando éstas ponen en marcha empresas.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Para aumentar la productividad es necesario abordar la discriminación de género en el acceso a la formación, al desarrollo de calificaciones, al crédito, a la tierra, a la información, a la tecnología, a las redes sociales y a otros recursos productivos. Esto se puede lograr mediante la legislación, las políticas, la integración de la perspectiva de género en las instituciones y la acción específica en materia de género.

Los incentivos fiscales, el acceso a los servicios de desarrollo empresarial, el acceso al mercado y la información puede propiciar el crecimiento de las empresas de mujeres.

Es preciso que las mujeres, incluidas las iletradas, dispongan de acceso a la información sobre el espíritu empresarial.

La simplificación de los trámites de registro, la reducción de costos de transacción y el enfocar estas políticas hacia las mujeres puede estimular a que las empresas de la economía informal se registren.

La promoción de las MYPE en los países en vías de desarrollo debería enfocarse en las mujeres; además, debería hacer frente a los problemas de sustitución de mano de obra como, por ejemplo, cuando las responsabilidades domésticas de las mujeres son transferidas a las hijas mayores, en detrimento de su escolarización. Cuestiones como las guarderías, la tecnología para el ahorro del trabajo doméstico, los cambios de la división de tareas domésticas por género y los incentivos para la educación de las niñas pueden abordar estos problemas.

Acceso a los servicios de microfinanciación

El acceso a los servicios de financiación no es una realidad para todos. A menudo, las personas con bajos ingresos o los muy pobres son excluidos, sea porque carecen de garantías o porque los servicios ofrecidos no se ajustan a sus necesidades. Esto se refiere en particular a las mujeres, dado que ellas no suelen poseer tierras ni derechos de propiedad.

Aunque la microfinanciación es un elemento importante para permitir que las personas en desventaja accedan a los servicios financieros, a fin de facilitar el consumo y proporcionar así un recurso para la generación de ingresos, la atención a las pequeñas instituciones de microfinanciación generalmente hace que los clientes permanezcan en la economía informal.

Las instituciones de microfinanciación tienen que abordar las cuestiones relacionadas con el control sobre los recursos que reciben los clientes, en particular, sobre los préstamos. Aunque un préstamo puede estar a nombre de la mujer, su marido puede usarlo con fines no productivos, dejándola a ella en situación de deuda.

Los más pobres pueden necesitar otros servicios alternativos a los préstamos. Debe haber una gama de productos financieros disponibles para ellos, como por ejemplo el ahorro, los microseguros y las transferencias de dinero.

Los más pobres de entre los pobres a menudo quedan excluidos del acceso a la financiación; gran parte de este grupo son mujeres.

La tasa de fracaso de las microempresas puede ser elevada a pesar de tener acceso a los servicios financieros. Esto se debe al limitado acceso a los bienes productivos, a la información, a los mercados y a la falta de formación y calificación. En general, las mujeres están menos alfabetizadas y educadas y son, por tanto, más vulnerables.

Acceso a los servicios de microfinanciación

El acceso a la financiación es vital para las mujeres y los hombres a fin de facilitar el consumo y proporcionar un recurso para la generación de ingresos. Una fuente de ingresos adicional puede llevar a un mayor poder en la toma de decisiones dentro del hogar y un mejor acceso a la salud y a la educación para los niños. La financiación es un recurso capaz de proporcionar autonomía, particularmente en el caso de las mujeres que mantienen el control de fondos financieros y de los rendimientos, en lugar de entregárselos a su marido. Sin embargo, puede haber un efecto de sustitución de mano de obra para las hijas.

La financiación no es suficiente por sí misma, sino que debe ir acompañada de la formación, el acceso al mercado, desarrollo de calificaciones, la promoción de tutorías, etc.

Aumentar el acceso a los servicios de financiación para los grupos desfavorecidos e incorporar la perspectiva de género en el acceso a los mercados financieros formales tiene sentido económico: ambos, hombres y mujeres, participan cada vez más en la economía. Además, las mujeres han registrado tasas más elevadas de reembolso de préstamos. Con frecuencia, las mujeres son mejores ahorradoras, lo cual conduce a una mayor movilización de ahorros. Mejorar el acceso de las mujeres y los hombres a los servicios de financiación es un elemento clave para la reducción de la pobreza y el crecimiento económico.

Los planes de ahorro son fundamentales para los pobres, ya que éstos son especialmente reacios al ahorro y puede que no quieran hacer préstamos. El incremento del acceso a la financiación debería ir acompañado de otras estrategias favorables a las empresas, como, por ejemplo, el abordaje de la discriminación en el acceso a los recursos, el fortalecimiento de los servicios de desarrollo empresarial, la simplificación de los procedimientos de registro, impuestos y otros incentivos.

La microfinanciación debería entenderse como un elemento más en la estrategia de lucha contra la pobreza, mas no considerarla la piedra angular. La microfinanciación no debería obviar la responsabilidad

del Estado en cuanto a la proporción de bienes y servicios públicos, marcos normativos y políticas de empleo sensibles al género.

C2. Mejora y desglose de la cadena de valor

Informe de políticas 08

Cuestiones claves en materia de género

Las mujeres usualmente se concentran en los segmentos más bajos de las cadenas de valor mundiales (como los trabajadores subcontratados y los trabajadores a domicilio), convirtiéndose en algunos de los trabajadores más desprotegidos, peor pagados y más vulnerables.

Aunque puede haber más oportunidades para el autoempleo, en algunos casos las mujeres son, en realidad, trabajadoras asalariadas disfrazadas. Las mujeres pueden estar en una posición de dependencia con respecto al subcontratista, pero siguen teniendo las mismas responsabilidades respecto a los costos y riesgos de la producción, reduciendo así sus ganancias globales.

Generalmente la legislación laboral tiene dificultades en ponerse al día con las relaciones de trabajo ambiguas dentro de las cadenas de valor, lo cual deja a muchas mujeres sin la protección básica.

Las empresas líderes responsables pueden esconder los salarios y las condiciones de trabajo en complejas cadenas de subcontratación, lo cual reduce el poder de negociación de la mujer.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

El análisis de la cadena de valor tiene que integrar la dimensión del género a fin de determinar el lugar que ocupan las mujeres dentro las cadenas de valor mundial e identificar las oportunidades para mejorar su posición.

El análisis de la cadena de valor se ha convertido en una herramienta poderosa para trazar las cadenas de subcontratación e identificar los responsables por los salarios y las condiciones de trabajo. Se la está utilizando para llevar a cabo iniciativas de comercio ético y de responsabilidad social de las empresa con el fin de mejorar las condiciones de trabajo en la producción mundial, y, a menudo, en los sectores dominados por mujeres.

Los países están revisando y modificando su legislación laboral para extender su alcance a los trabajadores que son parte de relaciones laborales encubiertas, como las trabajadoras a domicilio en las cadenas globales de producción. El Convenio núm. 177 de la OIT proporciona orientación sobre normas mínimas para los trabajadores a domicilio.

C3. Desarrollo económico local

Informe de políticas 09

Cuestiones claves en materia de género

El Desarrollo Económico Local (DEL) no necesariamente provee necesariamente autonomía para las mujeres que están integradas en comunidades tradicionales, ya que el DEL se basa en el compromiso de los actores locales.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

El DEL tiene que incluir a las mujeres y a la economía informal. Debe reconocer la importancia de las mujeres como agentes económicos poderosos frente a las oportunidades adecuadas.

Es posible que haya pocos incentivos para que los actores locales respeten los marcos reguladores nacionales y las normas de igualdad.

Algunos enfoques del DEL separan lo “económico” de lo “social”. Van dirigidos a mayores niveles de actividad económica para el crecimiento, y relegan a las mujeres al desarrollo comunitario o al desarrollo social (es decir, las mujeres, especialmente aquellas en la economía informal, no son vistas como agentes económicos viables).

El diálogo entre las partes interesadas es un componente importante del enfoque del DEL; sin embargo, las mujeres podrían no estar representadas y organizadas en sus comunidades, lo cual las dejaría con poca voz en el diálogo.

Los supuestos del DEL, respecto a la homogeneidad de la comunidad y la existencia de intereses comunes, pueden dificultar el análisis de las relaciones de poder desiguales en la comunidad y la división del trabajo por género dentro del hogar y en el mercado laboral.

Cada etapa del proceso del DEL debe contar con indicadores sensibles al género para monitorear los impactos de género.

Los debates entre las partes interesadas deben incluir representaciones de mujeres marginadas.

Al tiempo que promueven el DEL, los Estados deben establecer marcos reguladores, como normas laborales y medidas para promover la igualdad de género.

Si existen fuertes limitaciones socio-culturales en la comunidad, puede ser adecuado organizar talleres separados para las mujeres, en donde ellas puedan articular sus necesidades económicas, comprender sus derechos legales y de servicios, y diseñar sus propias organizaciones.

C4. Promoción de buenas prácticas en el lugar de trabajo

Informe de políticas 10

Cuestiones claves en materia de género

Debido a la división por género del trabajo en el hogar, las mujeres tienen que hacer un esfuerzo especial para equilibrar las responsabilidades familiares con el empleo y la generación de ingresos.

Las mujeres pueden sufrir acoso, por ejemplo, el acoso sexual, en el lugar de trabajo.

Las mujeres a menudo sufren de discriminación indirecta en lo que respecta a la contratación, a la formación y a la promoción.

Las mujeres tienen menos probabilidades de ocupar puestos directivos.

Un permiso de maternidad y un servicio de guardería inadecuados suponen una falta de incentivo para la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Las políticas favorables a la familia (por ejemplo, horarios de trabajo flexibles y permisos parentales) ayudan a establecer un equilibrio entre el trabajo y familia. Esto, a su vez, lleva a una mayor productividad, a la lealtad de los trabajadores y a una reducción de absentismo.

Deberían establecerse políticas de Igualdad de Oportunidades en el Empleo (EEO) en la contratación, en los ascensos en la formación. Se necesita una gama completa de políticas de igualdad de oportunidades en el empleo para fomentar la diversidad y la calidad en los recursos humanos.

Las disposiciones en materia de permisos por maternidad y de cuidado infantil son importantes para la participación continua de la mujer en el trabajo.

Se deberían establecer políticas en contra del acoso sexual y ordenar su riguroso cumplimiento.

Deberían abordarse las cuestiones relacionadas con el “techo de cristal” en lo que se refiere a ascensos y cargos directivos. Los desequilibrios de género en los puestos superiores se pueden abordar a través de un enfoque específico, así como las oportunidades de promoción profesional.

Las políticas a favor de la familia pueden alentar tanto a las mujeres como a los hombres a participar en las responsabilidades del hogar y permitir una mayor participación de las mujeres en la fuerza laboral.

C5. Actividades destinadas a grupos específicos de empresas y empresario

Informe de políticas 05, 06, 07, 08, 09

- Pequeñas y medianas empresas (PYME)
- Empresas multinacionales
- Cooperativas
- Empresarios de la economía informal

Cuestiones claves en materia de género

La tasa de fracaso de las empresas dirigidas por mujeres es alta debido a la falta de acceso a los recursos productivos, a la tecnología, a las redes sociales, a las calificaciones, a los servicios de desarrollo empresarial, el crédito, la tutoría y el acceso al mercado. Muchas empresas también están impulsadas por la oferta en lugar de estar orientadas a la demanda. Existe la necesidad de garantizar que las mujeres sean capaces de detectar oportunidades reales de ingresos, más allá de su base tradicional de calificaciones, a menudo en sectores en donde el mercado está saturado.

La creación de empresas dirigidas por mujeres puede dar lugar a que las hijas renuncien a su escolarización para hacerse cargo de las responsabilidades domésticas de la madre (efecto de sustitución de la mano de obra).

El extremo inferior de la economía informal, donde el déficit de trabajo digno es mayor, suele casi siempre estar ocupado mayormente por mujeres.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

El apoyo al desarrollo empresarial debe tener en cuenta el trabajo reproductivo de las mujeres en el hogar. Es necesario aplicar medidas específicas para garantizar que los niños sigan asistiendo a la escuela mientras sus madres dirigen las empresas.

Las mujeres necesitan una formación específica en viabilidad de mercados y en el análisis de la demanda de calificaciones y servicios en sus comunidades. La formación tiene que permitir que las mujeres puedan ir más allá de sus calificaciones tradicionales y evitar los sectores que ya estén saturados.

Los códigos de conducta empresarial pueden ser importante estrategia para promover las cuestiones relacionadas con la igualdad de género, pero no debe hacerse a expensas de la negociación colectiva.

Se requieren campañas de concienciación dirigidas a las organizaciones de empleadores con el fin de acabar con la discriminación en la contratación de las mujeres.

Los datos indican que la discriminación por parte del empleador en la contratación de mujeres en el sector privado es un hecho frecuente.

Las PYME tienen que realizar un gran esfuerzo por cumplir con los permisos de maternidad y otras medidas de protección, lo que a menudo actúa como una medida disuasoria para la contratación de mujeres.

Las conversaciones tripartitas y el diálogo social son fundamentales para abordar los costos a corto plazo de la contratación de mujeres (por ejemplo, en la protección de la maternidad).

La promoción de las cooperativas es, para las mujeres, una forma efectiva de combinar los recursos productivos, la información sobre mercados, la tecnología, los equipos y asegurar las economías de escala. Las cooperativas también aumentan el poder de negociación y la voz de las mujeres.

D. Instituciones y políticas relacionadas al mercado de trabajo

Elementos fundamentales del Programa Global de Empleo: 5, 6, 7, 8, 9, 10, (véase el anexo 2)

D1. Instituciones y políticas, incluida la relativa a los salarios

Informe de políticas 11

Cuestiones claves en materia de género

Las instituciones del mercado de trabajo se encuentran en el centro de los debates internacionales en relación con las rigideces del mercado y la protección del empleo. Sin embargo, hay cada vez más datos que sugieren que las leyes de protección del empleo, las asistencias al desempleo, los sindicatos y la negociación colectiva, en lugar de causar rigidez, pueden suavizar el funcionamiento de un mercado imperfecto y conducir a una mayor eficacia. Para las mujeres, como un grupo particularmente desfavorecido dentro del mercado laboral, estas instituciones desempeñan un papel vital para garantizar la equidad, la justicia social, la diversidad en el mercado laboral, y la abolición de la discriminación.

El estudio de los KILM ha mostrado que la elasticidad del empleo para las mujeres ha crecido a un ritmo mayor que para los hombres. Esto podría estar causado por: a) una “puesta al día” en términos de participación en el mercado laboral, (b) una mayor sensibilidad del empleo femenino ante el crecimiento económico, lo cual, a su vez, hace que las mujeres sufran más en las recesiones económicas, o bien c) porque las mujeres se dedican a ocupaciones donde los salarios son más bajos y de menor productividad. El estudio mostró también que la rigidez del empleo (protección) es insignificante en el caso de las mujeres, aunque esto podría ser debido a la falta de cumplimiento de la protección en el empleo para las mujeres.

La disparidad salarial entre hombres y mujeres es una de las formas de discriminación más persistentes y comunes en todos los países.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Las instituciones fuertes del mercado laboral, como la protección del empleo, los sindicatos la negociación colectiva y las políticas salariales pueden hacer frente a muchas de las desventajas y discriminaciones que sufren las mujeres en el mercado laboral.

Nuevas formas de derechos, como el derecho a la formación, el permiso parental y los horarios de jornada parcial/completa reversibles permiten una mayor participación de la mujer en la fuerza de trabajo.

Como norma fundamental del trabajo, todos los países están obligados a trabajar en favor de la igualdad de remuneración; sin embargo, aunque ningún país ha alcanzado éste objetivo. El Convenio núm. 100 establece estrategias variadas y flexibles para trabajar, no sólo en torno a soluciones jurídicas sino, hacia la igualdad de remuneración.

El salario mínimo puede ayudar a las mujeres en particular, dado que, aun cuando no se lo respeta, éste proporciona un punto de referencia para los salarios.

D2. Políticas y programas de ajuste para el mercado del trabajo

Cuestiones claves en materia de género

La participación de las mujeres en la fuerza de trabajo está aumentando alrededor del mundo; sin embargo, dicho aumento no corresponde a la calidad del empleo.

La discriminación en el trabajo se puede producir en todas las fases, tanto en la fase previa al ingreso como en la fase posterior: esto depende del acceso a la educación/destrezas, la contratación, la asignación de puestos de trabajo, la formación, los salarios, la promoción, las interrupciones debido a responsabilidades familiares, etc.

Las mujeres sufren mayor desempleo que los hombres en la mayoría de los países. De igual forma, muchas veces son las primeras en perder sus puestos de trabajo durante las crisis financieras, las transiciones, las privatizaciones, etc.

La división del trabajo por género es común en el mercado laboral: la segregación ocupacional limita las oportunidades y no hace un pleno uso de las capacidades humanas. La segregación es tanto horizontal como vertical.

La flexibilidad en el mercado laboral puede ser especialmente perjudicial para las mujeres (precarización de los contratos, falta de protección social, etc.).

Hay dualidad de los mercados laborales en muchos países en vías de desarrollo (economía formal e informal), con diferentes niveles de protección y seguridad. Las mujeres, a menudo, se concentran en las empresas informales.

Los países con exceso de mano de obra tienen una alta proporción de mujeres desempleadas o subempleadas (y a menudo poco calificadas), que no tienen otra opción más que buscar trabajo temporal para migrantes (en ausencia de políticas de creación de empleo sensibles al género).

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Pueden utilizarse varias de las políticas de ajuste del mercado laboral para mejorar las perspectivas de empleo de la mujer.

Entre éstas se incluyen:

- a) subsidios salariales para los empleadores dispuestos a contratar mujeres y proporcionarles capacitación en el puesto de trabajo;
- b) suplementos de ingresos para permitir a las mujeres reincorporarse al mercado laboral;
- c) creación de oportunidades de aprendizaje, incluyendo los sectores no tradicionales, asistencia para el autoempleo y la capacitación (crédito, formación, incentivos fiscales);
- d) préstamos y subvenciones para la formación profesional;
- e) asociaciones público-privadas para la creación de empleo y la colocación;
- f) seguridad de que los sistemas de garantía de empleo sean propicios para el equilibrio de género;
- g) garantía de que los planes de infraestructuras con un alto coeficiente de empleo estén dirigidos a las mujeres;
- h) prestación de asistencia de salud e incentivos de protección social para los planes de creación de empleo;
- i) mejoramiento en el acceso a los sistemas de información del mercado laboral y a sus demandas cambiantes por parte de la mujer.

En muchos casos es necesario desarrollar tanto un enfoque de integración de la perspectiva de género a las intervenciones y los servicios existentes, como medidas específicas de género.

Cuestiones claves en materia de género

En muchos países, las mujeres tienen mayores tasas de desempleo que los hombres. Las tasas de desempleo también ocultan los altos niveles de trabajadores desalentados y trabajadores pobres que son mujeres, así como aquellas que se toman descansos del trabajo por razones familiares. Muchas mujeres son consideradas “inactivas” en lugar de desempleadas y, por lo tanto, no pueden acceder a políticas activas de protección del mercado.

La segregación ocupacional y la fragmentación del mercado laboral limitan muchas de las opciones de empleo que tienen las mujeres, confinándolas a trabajos poco calificados, con salarios bajos que se relacionan con la división del trabajo por género.

Las mujeres tienen menos oportunidades para mejorar o cambiar sus destrezas y satisfacer de ese modo las demandas cambiantes del mercado laboral.

La competencia mundial y la reivindicación de una mayor flexibilidad erosionan la seguridad en el empleo para las mujeres en muchos sectores. Las mujeres, a menudo, se concentran en sectores con alta inestabilidad y movilidad de capitales.

Ha sido necesario establecer intervenciones activas en el mercado laboral en muchos países tras el Acuerdo Multifibras.

Las políticas activas del mercado de trabajo, como los esquemas de garantía, tienden a dirigirse únicamente a los hombres que sustentan a sus familias.

La falta de acceso a los canales de información, la falta de conocimientos jurídicos y su rol más pequeño en la esfera pública pueden significar que algunas mujeres no están conscientes de su derecho a optar a la asistencia pasiva de ingresos.

Las mujeres cuentan con menos probabilidades de tener destrezas de empleabilidad transferibles y son menos propensas a buscar ayuda formal en su búsqueda de empleo.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Las políticas activas del mercado de trabajo no deberían ir dirigidas únicamente a los sectores con un claro predominio masculino, sino también a los sectores con predominio femenino, como la industria textil y de confección, sobre todo en el contexto del fin del Acuerdo Multifibras.

Las políticas activas del mercado de trabajo deben tener en cuenta las responsabilidades domésticas que limitan las oportunidades de formación.

Las políticas activas del mercado de trabajo pueden ser un medio importante para romper la segregación ocupacional y la segmentación del mercado laboral mediante la apertura de oportunidades de formación para mujeres con baja calificación.

Los esquemas de garantía de empleo pueden atraer a las mujeres a través de: la contratación explícita de mujeres mediante cuotas, la fijación de salarios para atraer a las mujeres trabajadoras; proporcionando transporte a los lugares de trabajo cuando están lejos; proveyendo servicios de guardería (éstos pueden ser de bajo costo, como la contratación de mujeres mayores para cuidar a los niños); los pagos a través de alimentos también pueden atraer a las mujeres, dado su papel de proveedoras de alimentos. Contrario a las percepciones culturales, las mujeres realizan trabajos físicos exigentes y, por lo tanto, no deberían ser excluidas del empleo de obras públicas. Si estos programas están dirigidos a la cabeza de familia, o sólo a un miembro de la familia, surge la posibilidad de que se niegue el acceso de la mujer, o que ella misma se autoexcluya. En el caso de la contratación de organizaciones comunitarias, las mujeres pueden tener una mayor posibilidad de participación, aunque esto no está claro (véase cuadro del Informe de políticas 11 de G. Swamy).

Existe la necesidad de fortalecer las capacidades de las mujeres (formación profesional, cuestiones de empleabilidad, etc.) para que coincida con la demanda del mercado laboral.

Las mujeres, sobretodo las iletradas, deben tener fácil acceso a la información sobre las políticas activas del mercado laboral.

D4. Servicios de empleo

Cuestiones claves en materia de género

La división del trabajo por género es un obstáculo para el funcionamiento eficaz del mercado laboral. Los estudios indican que los hombres se benefician más de la asignación de puestos de trabajo que las mujeres en los servicios públicos de empleo (SPE), y que los SPE pueden reforzar la segregación ocupacional y la segmentación del mercado laboral por razones de género.

Los estudios de la OIT sobre la transición de la escuela al trabajo han revelado que es improbable que tanto los hombres como las mujeres jóvenes hagan uso de los SPE, dado que más bien utilizan canales informales para encontrar empleo. Se revela también que los SPE no están llegando a las mujeres jóvenes en particular.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Los servicios públicos de empleo (SPE) pueden desempeñar un papel fundamental, no sólo en cuanto a la equiparación de la oferta y la demanda en el mercado laboral, sino también en cuanto a la abolición de prácticas discriminatorias y la garantía de la justicia social, la equidad y la diversidad en el mercado laboral. Los siguientes elementos son claves en este proceso: a) formar al personal de los SPE, b) asegurar que las clientas reciban una mejor calidad del servicio, y c) desarrollar indicadores de impacto sensibles al género.

La orientación profesional y laboral son importantes servicios públicos de empleo en varios países. En este ámbito, la atención a la dimensión de género es particularmente importante. Debe realizarse un especial esfuerzo para contrarrestar los estereotipos ocupacionales. Los servicios públicos de empleo también pueden trabajar con las instituciones educativas para promover la igualdad de género en la formación escolar.

Los SPE pueden contribuir a reducir las brechas salariales entre hombres y mujeres a través de la realización de evaluaciones de los puestos de trabajo y garantizando que las descripciones del puesto permitan que las mujeres y los hombres sean contratados en los mismos niveles, para el mismo tipo de trabajo.

Los SPE pueden utilizar varias estrategias para combatir la desigualdad por razones de género.

Entre éstas se incluyen:

- a) trabajar con los empresarios locales para velar por la contratación no sexista;
- b) combatir la segregación ocupacional asistiendo a los solicitantes de empleo;
- c) asegurar el equilibrio de género en las medidas de activación emitidas por los SPE; y

- d) utilizar tanto enfoques de género transversales como medidas específicas.

Los servicios públicos de empleo son esenciales para la ejecución de las previas recomendaciones, puesto que éstas son, muchas veces, las mismas instituciones que diseñan las políticas activas (y algunas pasivas) del mercado laboral.

D5. Relaciones industriales

Cuestiones claves en materia de género

Algunos ejemplos de ignorancia en cuanto a las cuestiones de género en las relaciones industriales incluyen:

- a) los sectores predominantemente masculinos dominan en los estudios sobre las relaciones industriales;
- b) el tratamiento de las mujeres pero no de los hombres como sujetos con dimensión de género;
- c) el no reconocimiento de la importancia del género como un factor en las relaciones laborales;
- d) el énfasis en los sistemas y las estructuras (en lugar de resaltar los procesos mediante los cuales entran en juego las relaciones de género), y
- e) la falta de análisis de la repercusión de la relación entre las personas de un sexo y del otro sobre en las relaciones laborales (la separación de las relaciones interpersonales/de género en las prácticas del trabajo).

Las mujeres no están suficientemente representadas en las organizaciones de empleadores y trabajadores, especialmente en posiciones de liderazgo.

Suele haber un claro predominio masculino en los equipos de negociación colectiva y entre los participantes en los seminarios de los sindicatos y los grupos de empleadores. El número de mujeres que se forma con estas calificaciones es insuficiente.

Las organizaciones de empleadores se han quedado atrás en el establecimiento de las políticas que incorporan la perspectiva de género, y las mujeres no están suficientemente representadas en instituciones tales como las cámaras de comercio.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Muchos sindicatos han creado comités de mujeres para garantizar que se aborden las cuestiones que preocupan a las mujeres.

Las mujeres necesitan tener mayor representación en los sindicatos y los grupos de empleadores, incluidas las posiciones de liderazgo y los equipos de negociación, las reuniones y los cursos de formación. La negociación colectiva puede constituir un instrumento fundamental para progresar en materia de igualdad y para responder a las expectativas de las mujeres.

Los interlocutores sociales pueden establecer objetivos de participación de la mujer en negociaciones tripartitas y formar a más mujeres en la negociación colectiva.

E. Gobernabilidad, autonomía y capital organizativo

Elementos fundamentales del Programa Global de Empleo: 1 - 10
(véase el anexo 2)

E1. Representación, participación y promoción

Cuestiones claves en materia de género

Los distintos roles de género significan que hombres y mujeres puedan tener diferentes percepciones y experiencias relacionadas con una buena gobernabilidad.

Falta de representación de las mujeres debido a su posición en la economía informal y a la carga de tiempo en la esfera privada.

Las mujeres se concentran en sectores en los que son “invisibles”, se encuentran aisladas y, a menudo, no están organizadas. En algunos casos, su capacidad para formar sindicatos y ejercer la libertad de asociación es activamente reprimida.

Las mujeres que trabajan en algunas de las ocupaciones más precarias y vulnerables no están protegidas por una cobertura básica dentro de la legislación laboral. Incluso, puede que ni siquiera estén reconocidas como trabajadoras.

La evolución de las modalidades de producción puede disfrazar las relaciones laborales e impedir que las mujeres ejerzan sus derechos en determinadas ocupaciones.

La corrupción y el acoso por parte de los proveedores, las autoridades y los contratistas obstaculizan la capacidad de las mujeres pobres de obtener un ingreso remunerado.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

La buena gobernabilidad reconoce que los diferentes grupos dentro de la sociedad tienen necesidades e intereses encontrados. La buena gobernabilidad exige transparencia en los asuntos públicos, acceso a la información, rendición de cuentas en el ámbito privado y público, libertad de prensa, libertad de asociación y de expresión, capacidad de participar en las instituciones públicas, un Estado de Derecho, y una legislación basada en principios de derechos humanos y laborales.

Las mujeres son fundamentales para la buena gobernabilidad. Los estudios del banco Mundial muestran menos corrupción en los casos en donde las mujeres son las gerentes.

Un buen marco de gobernabilidad para la igualdad incluiría: a) políticas de igualdad de oportunidades en el empleo, b) acción afirmativa, (c) igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, y (d) políticas que favorezcan la participación igualitaria en el trabajo no remunerado del cuidado infantil.

Se requieren iniciativas rigurosas para que las mujeres de todas las ocupaciones se vean reconocidas como trabajadoras y poseedoras de derechos bajo la legislación laboral.

E2. Libertad sindical y de asociación/negociación colectiva

Cuestiones claves en materia de género

Las mujeres no están suficientemente representadas ni en las estructuras de los sindicatos ni en la patronal, especialmente, en relación a posiciones de liderazgo.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

Los acuerdos de negociación colectiva pueden llegar más lejos que los derechos de igualdad de género.

Las mujeres necesitan recibir formación en negociación colectiva.

Las mujeres pueden estar concentradas en los sectores en donde se restringe la libertad de asociación.

La falta de organización de las mujeres en determinados sectores impide la negociación colectiva.

La negociación colectiva es un mecanismo fundamental para garantizar la igualdad de género en el trabajo.

Cuando las mujeres pueden participar activamente en la organización, se convierten en una poderosa fuerza de cambio, incluso entre las ocupaciones más vulnerables. Los ejemplos incluyen a SEWA, SEWU, Home-Net, StreetNet, entre otros.

E3. Creación de instituciones

Cuestiones claves en materia de género

Debido a la división del trabajo por género en la sociedad y en el hogar, las mujeres pueden contar con escasa representación en los mecanismos, procesos e instituciones para articular y negociar las diferencias en el poder y en los recursos.

La falta de información precisa y de datos desglosados puede obstaculizar el análisis de género y las iniciativas para integrar la perspectiva de género.

Un enfoque institucional en el que se deba escoger entre la transversalización del género y las intervenciones específicas de género dirigidas a las mujeres corre el riesgo de no satisfacer las necesidades de las mujeres.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

La creación de instituciones de buena gobernabilidad permite que los diferentes intereses encontrados expresen sus necesidades, negocien en pro del cambio, superen las diferencias en el poder y ejerzan sus derechos legales. Asegurar la existencia de indicadores que atiendan a las cuestiones de género para la buena gobernabilidad de las instituciones es esencial. Es así como se podrá garantizar que se articulan los derechos y los intereses de la mujer en todos los ámbitos. Al momento, se están elaborando indicadores de igualdad de género, de trabajo digno, e indicadores sensibles al género y favorables para los pobres con el fin de recoger las diferentes experiencias y necesidades de mujeres y hombres.

Tanto la integración de la perspectiva de género como las intervenciones específicas de género son necesarias y complementarias. Es fundamental garantizar los siguientes aspectos para reconstruir instituciones que satisfagan las necesidades de las mujeres: a) el equilibrio de género en las plantillas de personal, (b) los recursos adecuados para la integración de la perspectiva de género, y c) los análisis de los efectos.

Una mayor participación femenina está relacionada con el cambio institucional: cuando la proporción de mujeres en las instituciones alcanza el 30 por ciento o más, la presencia de la mujer desencadena transformaciones institucionales.

E4. Diálogo social

Cuestiones claves en materia de género

Las mujeres no suelen estar suficientemente representadas en las estructuras del diálogo social, incluidas las organizaciones de empleadores y trabajadores.

Los intereses de las mujeres pueden no estar representados en los procesos de diálogo social.

Estrategias para la formulación de políticas sensibles al género

El diálogo social es un instrumento clave para ejercer la igualdad en los temas del empleo, incluidos los ámbitos del acoso sexual, el permiso de maternidad, la igualdad de remuneración, la igualdad de oportunidades en la contratación y los ascensos, las políticas favorables a la familia, el derecho a obtener contratos, y los trabajadores temporales y a tiempo parcial.

ANEXOS

- 1. Convenios y Recomendaciones relacionados con la igualdad de género y el empleo**
- 2. Los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo**
- 3. Las seis áreas clave de política del Documento de la “visión”**
- 4. Glosario**

Anexo 1: Convenios y Recomendaciones relacionados con la igualdad de género y el empleo

Convenios principales sobre la igualdad de género^a

- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Recomendación, 1951 (núm. 90);
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111) y Recomendación, 1958 (núm. 111);
- Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) y Recomendación, 1981 (núm. 156);
- Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183) y Recomendación, 2000 (núm. 191).

Convenios principales sobre el empleo^b

- Convenio sobre la política del empleo, 1964 (núm. 122), y Recomendación, 1964 (núm. 122);
- Convenio sobre desarrollo de los recursos humanos, 1975 (núm. 142), y Recomendación, 2004 (núm. 195);
- Convenio sobre la readaptación profesional y el empleo (personas inválidas), 1983 (núm. 159), y Recomendación, 1983 (núm. 168), y Recomendación sobre la adaptación y la readaptación profesionales de los inválidos, 1955 (núm. 99);
- Recomendación sobre la creación de empleos en las pequeñas y medianas empresas, 1998 (núm. 189);
- Recomendación sobre la promoción de las cooperativas, 2002 (núm. 193).

Los ocho principios y derechos fundamentales en el trabajo establecidos por la OIT^c

Libertad de asociación y negociación colectiva:

- Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87);
- Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98).

Eliminación de todas las formas de trabajo forzoso u obligatorio:

- Convenio sobre el trabajo forzoso, 1930 (núm. 29);
- Convenio sobre la abolición del trabajo forzoso, 1957 (núm. 105).

Eliminación de la discriminación en materia de empleo y ocupación:

- Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100);
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Abolición efectiva del trabajo infantil:

- Convenio sobre la edad mínima, 1973 (núm. 138);
- Convenio sobre las peores formas de trabajo infantil, 1999 (núm. 182).

^a Para consultar una Guía de recursos completa sobre la igualdad de género en el mundo del trabajo, véase <http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/gender.htm>

^b Para consultar la lista completa de instrumentos de relevancia especial para la labor del Sector de Empleo, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/empframe/practice/download/vision-e.pdf>, (pág. 22 de la versión en inglés).

^c Para más detalles sobre el Programa sobre la Promoción de la Declaración de la OIT, véase <http://www.ilo.org/declaration/lang-es/index.htm>.

Anexo 2: Los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo (marzo de 2003)

En 2000, el Vigésimo cuarto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas reconoció

“la necesidad de elaborar una estrategia internacional coherente y coordinada en materia de empleo para dar más oportunidades a todos de lograr medios de vida sostenibles y tener acceso al empleo y, en ese sentido, apoyar la celebración en el año 2001 de un foro mundial del empleo convocado por la Organización Internacional del Trabajo”.

En el 2003, el Consejo de Administración de la OIT adoptó el Programa Global de Empleo (PGE)^d, cuyo principal propósito fue situar al empleo en el centro mismo de las políticas económicas y sociales y contribuir a los esfuerzos tendientes a promover el trabajo digno.

Los diez elementos fundamentales del PGE^e tratan de promover el empleo, el desarrollo económico y la justicia social. Algunos de ellos se relacionan con el entorno económico, otros con el mercado de trabajo. Los primeros se refieren a las condiciones que hacen posible la creación de empleo, y requieren un análisis, porque son factores que provocan el cambio y tienen que estar enmarcados en las políticas adecuadas. Éste es el caso, por ejemplo, del comercio, la inversión y la tecnología, todas causas de creación y destrucción de empleos. El papel de la OIT consiste en examinar estas fuerzas de cambio y las políticas de las organizaciones y los agentes involucrados en estas áreas en su relación con el empleo.

Otros elementos fundamentales están relacionados con las políticas del mercado laboral y las instituciones para la promoción del empleo, y pueden abordarse no sólo mediante el análisis y las actividades de promoción, sino también a través de los proyectos de cooperación técnica y de servicios de asesoramiento concreto.

Las políticas propuestas para aplicar los diez puntos del programa también se dividen en otras dos categorías: las que se pueden abordar mediante las políticas nacionales y las que necesitan una respuesta política mundial, dado que el papel de la gobernabilidad mundial requiere una consideración y una coordinación más serias. El debate actual dentro del sistema multilateral sobre las políticas mundiales adecuadas para alcanzar una mayor estabilidad en los mercados financieros tiene que seguir, puesto que el reto de la estabilidad financiera queda fuera de la capacidad integral de cualquier nación para hacerle frente por sí sola. A través de las alianzas mundiales previstas por el Programa, la OIT propone examinar las consecuencias sobre el empleo de las decisiones políticas y las opciones de las instituciones financieras internacionales y otra clase de instituciones.

^d Puesta en práctica del Programa Global de Empleo: Estrategias de empleo en apoyo al trabajo decente, Documento de la “visión”, OIT (2006).

^e Para más detalles sobre el PGE, véase http://www.ilo.org/employment/AreasOfWork/lang-es/WCMS_DOC_EMP_ARE_GEA_ES/index.htm

Los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo son los siguientes :

Elementos que se refieren al entorno económico^f:

1. Promoción del comercio y la inversión para fomentar el empleo productivo y abrir los mercados a los países en desarrollo.
2. Promoción de los avances tecnológicos para propiciar una mayor productividad, la creación de empleo y mejorar los niveles de vida.
3. Promoción del desarrollo sostenible para asegurar medios de vida sostenibles.
4. Política macroeconómica para fomentar el crecimiento y el empleo: un llamamiento para la integración de políticas.

Elementos que se refieren al mercado de trabajo:

5. El trabajo decente mediante el fomento del espíritu empresarial.
6. Empleabilidad mediante la mejora de los conocimientos y las calificaciones.
7. Políticas de mercado de trabajo activas para el empleo, la seguridad en el cambio, la equidad y la reducción de la pobreza.
8. Protección social como factor productivo.
9. Seguridad y salud en el trabajo: sinergias entre la seguridad y la productividad.
10. Empleo productivo para reducir la pobreza y promover el desarrollo.

^f Para más detalles sobre estos diez elementos fundamentales, véase el "Examen de los elementos fundamentales del Programa Global de Empleo" en <http://www.ilo.org/public/spanish/standards/relm/gb/docs/gb286/pdf/esp-1.pdf>.

Anexo 3: Las seis ámbitos claves de política del Documento de la “visión” (OIT 2006)

Tras varias sesiones de debate, se decidió que lo mejor sería agrupar los diez elementos fundamentales del Programa Global de Empleo (PGE)^g con el fin de que resulten más fáciles de utilizar y de aplicar a nivel nacional. Es así que en el “Documento de la visión” de la OIT^h se establecen seis áreas principales de intervención en materia de políticas, y luego se divide cada área de política en subáreas. Éstas aparecen a continuación junto con la indicación de los Elementos Fundamentales del PGE con los que se relaciona cada uno de los grupos principales.

A Políticas económicas que influyen en la demanda

(Elemento fundamental del PGE núm. 1, 2, 3, 4, 5, 10)

- Políticas macroeconómicas
 - Políticas financieras
 - Políticas fiscales
- Presupuestos nacionales
- Políticas de inversión y clima de inversión, incluida la infraestructura
- Integración comercial y regional
- Políticas sectoriales: sector industrial, sector de servicios, sector agrícola, sector de las industrias y servicios medioambientales
- Movilidad y migración de la mano de obra
- Intensidad de empleo en relación al crecimiento

B Calificaciones y empleabilidad

(Elemento fundamental del PGE núm. 2, 3, 5, 6, 9)

- Políticas y sistemas de formación:
 - Examinación y desarrollo de la política de formación profesional
 - Gestión de las instituciones y sistemas de formación profesional
 - Inversión en formación
 - Calificaciones básicas para el trabajo
 - Formación en el lugar de trabajo, capacitación en el puesto de trabajo y formación de aprendices
- Tecnología
 - Mejora de la prestación de capacitación mediante las TIC
 - Mejora de la capacidad para innovar e invertir
 - Mejora del acceso a las TIC para reducir las deficiencias en materia de calificaciones
- Desarrollo y reforma de los servicios de empleo
 - Reforma de los servicios públicos de empleo
 - Papel de las agencias privadas de empleo
 - Orientación profesional
- Mejora del acceso a las oportunidades de formación y de empleo
 - Jóvenes
 - Mujeres
 - Trabajadores de la economía informal
 - Personas con discapacidades y otros grupos vulnerables

^g See Annex 02.

^h See more at <http://www.ilo.org/public/english/employment/empframe/practice/download/vision-e.pdf>.

C Desarrollo de empresas

(Elemento fundamental del PGE núm. 2,3,5,6,9,10)

- Un entorno propicio para las empresas: los temas nacionales o transversales
 - Gobernabilidad y condiciones políticas
 - Infraestructura
 - Reglamentación y el costo de los negocios
 - Iniciativa empresarial
 - Acceso a la financiación (crédito)
- Mejora y desglose de la cadena de valor
- Desarrollo económico local
- Promoción de buenas prácticas en el lugar de trabajo
- Actividades destinadas a grupos específicos de empresas y empresarios
 - Empresas multinacionales
 - Cooperativas
 - Empresarios de la economía informal

D Instituciones y políticas relativas al mercado de trabajo

(Elemento fundamental del PGE núm. 5, 6, 7, 8, 9, 10)

- Instituciones y políticas, incluidas las relativas a los salarios
- Políticas y programas de ajuste del mercado de trabajo
- Políticas pasivas y políticas activas de mercado de trabajo
- Servicios de empleo
- Relaciones laborales

E Gobernabilidad, autonomía y capital organizativo

(Elemento fundamental del PGE núm. 1 - 10)

- Representación, participación y promoción
- Libertad sindical y de asociación/negociación colectiva
- Creación de capacidad institucional
- Diálogo social

F Protección social

(Elemento fundamental del PGE núm. 7,8,9)

Glosario

Acción afirmativa Acciones específicas en materia de contratación, colocación, ascensos y otras áreas, diseñadas y adoptadas con el fin de eliminar los efectos actuales de la discriminación en el pasado, o para prevenir la discriminación.

Ajuste estructural Véase “Condicionalidad”.

Análisis de la cadena de valor Una cadena de valor es una cadena de actividades. Los productos pasan en orden a través de todas las actividades de la cadena y en cada actividad el producto gana cierto valor. La cadena de actividades ofrece a los productos más valor añadido que la suma de valores agregados de todas las actividades. La cadena de valor categoriza las actividades genéricas de valor añadido de una organización. Las actividades “primarias” incluyen: logística de entrada, las operaciones (producción), logística de salida, marketing y ventas (demanda), y servicios (mantenimiento). Las actividades “de apoyo” incluyen: gestión de la infraestructura administrativa, gestión de los recursos humanos, tecnología de la información, y adquisiciones.

Cadena de suministro Los recursos y procesos que intervienen en la adquisición de componentes y materias primas, e incluye la entrega de productos finales a los consumidores finales. Incluye las actividades de los vendedores, distribuidores, fabricantes, mayoristas y cualesquiera otros proveedores de servicios y figuras que hayan contribuido a la decisión del comprador de comprar.

El **capital humano** es la calidad de los recursos laborales (conocimientos, calificaciones y actitudes de la fuerza de trabajo). Esto se puede mejorar a través de inversiones, educación y capacitación.

La **condicionalidad** es un concepto que suele ser utilizado por el Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial o un país donante en relación a los préstamos, el alivio de la deuda y la ayuda financiera. Las condicionalidades pueden implicar requisitos relativamente poco controversiales para mejorar la eficacia de la ayuda, como las medidas de lucha contra la corrupción; pero, también pueden exigir otra clase de requisitos más controversiales, como la austeridad o la privatización de los servicios públicos esenciales, lo que puede provocar una fuerte oposición política en el país receptor. Estas condiciones suelen agruparse bajo la etiqueta de “ajuste estructural”, ya que predominaron en los programas de ajuste estructural tras la crisis de la deuda de la década de 1980.

Conglomerado Un conglomerado empresarial o industrial es una agrupación de industrias e instituciones relacionadas entre sí dentro de una misma área o región. Las industrias están interrelacionadas y conectadas de muchas maneras diferentes. Algunas industrias del conglomerado serán las proveedoras de otras; algunas serán las compradoras de otras industrias; otras compartirán la mano de obra o recursos. La característica más importante de un conglomerado es que las industrias que comprende están relacionadas económicamente, ambas colaboran y compiten y, en cierta medida, dependen unas de otras, y de forma ideal, aprovechan las sinergias.

Consenso de Washington El término “Consenso de Washington” fue acuñado inicialmente en 1989 por John Williamson para describir un conjunto de diez prescripciones específicas de política económica que consideraba constitutivas de un paquete estándar de reformas promovidas para los países en desarrollo sacudidos por la crisis, por parte de instituciones con sede en Washington D.C. basada en tales instituciones como el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Banco Mundial y el Departamento del Tesoro de EE.UU. Posteriormente, el término adquirió un sentido más amplio y se emplea de un modo diferente, como sinónimo de fundamentalismo de mercado.

El **control de la inflación** es una política monetaria en la que un banco central intenta mantener la inflación en un rango objetivo declarado, por lo general mediante el ajuste de los tipos de interés. La teoría es que la inflación es un indicador del crecimiento de la oferta monetaria, y el ajuste de los tipos de interés aumenta o disminuye la oferta monetaria y, por lo tanto, la inflación.

Crecimiento favorable para los pobres Es el crecimiento que es bueno para los pobres. Hay dos criterios principales para definir el crecimiento favorable para los pobres. La definición absoluta de crecimiento favorable para los pobres sólo tiene en cuenta los ingresos de los mismos. La evolución del crecimiento “favorable para los pobres” debería juzgarse por la rapidez con la que aumentan, en término medio, los ingresos de los pobres. La definición relativa de crecimiento favorable para los pobres compara los cambios en los ingresos de los pobres con los cambios en los ingresos de las personas que no son pobres. El crecimiento es “favorable para los pobres” si los ingresos de los pobres crecen más rápido que los de la población en su conjunto. (Fuente: “What is pro-poor growth and why do we need to know?”).

El **crédito** es la provisión de recursos (como la concesión de un préstamo) de una parte a otra parte, de forma que esta última no reembolsa los recursos a la primera parte de inmediato, lo que genera una deuda, y en su lugar dispone el pago o la devolución de los recursos (u otro(s) material(es) de igual valor) en una fecha posterior. La primera parte se denomina acreedor, también conocido como prestamista, mientras que la segunda parte se denomina deudor, también conocida como prestatario.

De filtración De o relativo a la teoría económica que indica que los beneficios financieros prestados a las empresas grandes y a los inversores ricos se filtrarán hasta generar beneficios a las pequeñas empresas y a los consumidores.

Desglosar Dividir el todo en partes más pequeñas sobre la base de unas características específicas.

La **desigualdad de género** En el contexto de la desigualdad económica, la desigualdad de género se refiere, en general, a las diferencias sistemáticas en los roles sociales y económicos y los salarios de hombres y mujeres, o niños y niñas. Existe un debate sobre hasta qué punto estos aspectos son el resultado de diferencias de género, estilos, o discriminación.

Discriminación Un acto intencionado o no intencionado que afecta negativamente a las oportunidades de empleo por motivos de raza, color, religión, sexo, discapacidad, estado civil u origen nacional, u otros factores como la edad (según una legislación concreta).

Disparidad La condición de ser diferente o distinto.

Economía informal La economía informal abarca las actividades económicas que no están gravadas ni supervisadas por un gobierno, y con frecuencia no se incluyen en el Producto Nacional Bruto (PNB) de un país, en contraposición a la economía formal. El término economía informal hace referencia a todas las actividades económicas de los trabajadores y unidades económicas que, tanto en la legislación como en la práctica, están insuficientemente contempladas por sistemas formales o que no lo están en absoluto. Los trabajadores de la economía informal incluyen trabajadores asalariados, trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares. El trabajo en la economía informal se caracteriza por lugares de trabajo pequeños o no definidos, condiciones de trabajo inseguras, bajos niveles de calificación y productividad, ingresos irregulares, largas jornadas laborales y falta de acceso al mercado de la información, las finanzas y la formación.

La **elasticidad del empleo** se mide por cuántos empleos se crean por cada unidad de crecimiento económico.

Empresa Uno de los factores de producción, junto a la tierra, la mano de obra y el capital. Una empresa organizada con fines comerciales; compañía de negocios.

Empresario Alguien que tiene la idea y la empresa para mezclar los otros factores de producción y producir algo de valor. Un empresario debe estar dispuesto a asumir un riesgo en la búsqueda de un beneficio.

Encuesta de uso del tiempo Encuesta estadística que tiene por objeto reportar datos sobre cómo, en promedio, la gente pasa su tiempo. Entre otras cosas, las encuestas de uso del tiempo pueden revelar la cantidad de trabajo doméstico y trabajo voluntario que se realiza dejando aparte los puestos de trabajo remunerados.

Enfoque residual El enfoque residual tiene como objetivo entregar asistencia pública a los más necesitados, dejando a las familias con la posibilidad de comprar cualquier cuidado que les alcance.

Externalidad Efecto secundario en el ámbito económico. Las externalidades son costos o beneficios derivados de una actividad económica que a) afectan a otras personas distintas de las personas que participan en la actividad económica, y b) no se reflejan enteramente en los precios.

La **flexiguridad** implica la combinación de flexibilidad y seguridad. Se trata de una combinación de facilidad de contratación y despido (flexibilidad para los empleadores) y altos beneficios para los desempleados (seguridad para los empleados). Se puso en marcha en Dinamarca en la década de 1990. El término hace referencia a la combinación de la flexibilidad del mercado laboral en una economía dinámica, así como a la seguridad de los trabajadores. El Gobierno de Dinamarca considera la flexiguridad como un “triángulo de oro”, con una “combinación de tres lados formados por 1) la flexibilidad en el mercado de trabajo combinada con 2) la seguridad social y 3) una política laboral activa en materia de derechos y obligaciones para los desempleados”.

El **fundamentalismo del mercado** El elemento fundamentalista de esta postura es la convicción absoluta de que el libre mercado maximiza la libertad individual; es el único medio para el crecimiento económico y que la sociedad debe adherirse a sus ideas concretas de progreso. Los “fundamentalistas” creen que los mercados tienden hacia un equilibrio natural, y que el interés en una sociedad determinada se alcanza permitiendo a sus participantes perseguir su propio interés.

Una **garantía** es un aval accesorio comprometido para el reembolso de un préstamo.

Género Mientras que el término “sexo” hace referencia a las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, el género describe los roles construidos socialmente, los derechos y responsabilidades que las comunidades y sociedades consideran apropiados para los hombres y mujeres. Nacemos como seres de sexo masculino o de sexo femenino, pero el convertirnos en niños, niñas, mujeres y hombres es algo que aprendemos de nuestras familias y sociedades.

ILOLEX es una base de datos trilingüe que contiene los Convenios y Recomendaciones de la OIT, información sobre las ratificaciones, comentarios de la Comisión de Expertos y del Comité de Libertad Sindical, reclamaciones, quejas, interpretaciones, estudios generales, y numerosos documentos relacionados.

La transversalización de género (o integración de la perspectiva de género)

significa tener en cuenta las diferentes experiencias y necesidades de mujeres y hombres en todas las actividades. Incluye acciones específicas de género en casos necesarios: hacer que las diferentes preocupaciones y las experiencias de las mujeres y los hombres ocupen un lugar fundamental en el diseño, implantación, seguimiento y evaluación de políticas y programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales. Sus objetivos son la igualdad de género a través de la autonomía de las mujeres, así como de los hombres. La integración de la perspectiva de género incluye a) dar prioridad a la autonomía de la mujer debido a la discriminación mucho mayor contra las mujeres, b) aumentar no sólo los ingresos familiares, sino también la autonomía económica, social y política de la mujer, c) desafiar las raíces de la desigualdad de género, y no sólo las necesidades básicas, y d) vincular a un proceso de participación de base con la promoción y los grupos de presión de niveles macros.

La **microfinanciación** hace referencia a la prestación de servicios financieros a los pobres o clientes con ingresos bajos, incluidos los consumidores y los trabajadores por cuenta propia. El término también hace alusión a la práctica de la prestación de dichos servicios de manera sostenible. En términos más generales, se refiere a un movimiento que sostiene una visión de “un mundo en el que el máximo número posible de hogares pobres o que se encuentran al límite de la pobreza tengan acceso permanente a una gama adecuada de servicios financieros de alta calidad, incluidos no sólo los servicios de crédito sino también de ahorro, seguros y transferencias de fondos”.

Neoliberalismo En términos generales, el neoliberalismo pretende transferir el control de la economía de un estado al sector privado. A menudo se considera que la declaración definitiva sobre las políticas concretas que defiende el neoliberalismo se recoge en el llamado “Consenso de Washington” de John Williamson, una lista de propuestas de política que parecía haber obtenido la aprobación por consenso entre las organizaciones económicas internacionales con sede en Washington (como el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial).

Paridad salarial Aplica el principio de igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, sin discriminación por razones de género.

Planteamiento basado en la capacidad La idea clave de este planteamiento es que las disposiciones de carácter social deben tener como objetivo ampliar la capacidad de las personas, es decir, su libertad para perseguir acciones valiosas o aspirar a convertirse en seres valiosos. Una prueba fundamental del progreso, el desarrollo o la reducción de la pobreza, es si las personas gozan de mayores libertades.

Las **políticas activas del mercado de trabajo** (PAMT) son programas del gobierno que intervienen en el mercado laboral para ayudar a los desempleados a encontrar trabajo. Entre las PAMT se incluyen: a) el despliegue de iniciativas para generar empleo a través de los programas de obras públicas con un alto coeficiente de empleo, b) los subsidios a la contratación, c) la promoción de las PYME y el autoempleo, d) la formación profesional y la readaptación profesional, y e) los programas de desarrollo de calificaciones y empleabilidad.

La **política fiscal** trata de influir en la dirección de la economía a través de cambios en los impuestos del gobierno, o a través de algunos gastos (subsidios fiscales). Los dos principales instrumentos de la política fiscal son el gasto público y los impuestos.

La **política monetaria** es el proceso mediante el cual, el banco central o la autoridad monetaria de un país controla i) la oferta de dinero, ii) la disponibilidad de dinero, y iii) el costo del dinero o el tipo de interés, con el fin de lograr un conjunto de objetivos orientados hacia el crecimiento y la estabilidad de la economía y del nivel de paro.

Las **políticas pasivas del mercado de trabajo** son medidas gubernamentales para el apoyo al empleo y las prestaciones sociales, entre las que se incluyen ayudas a los ingresos, seguro de desempleo y legislación laboral, planes de seguridad social y disposiciones para la protección de la maternidad.

El **prejuicio del hombre como sostén del hogar** Es el prejuicio que surge de suponer que la esfera -ajena al mercado- de la reproducción social se articula con la economía mercantil a través de un salario que se paga a un hombre, que es el sostén del hogar, y que, en gran medida, atiende las necesidades monetarias de un conjunto de dependientes (las mujeres, los niños, los ancianos, los enfermos). El prejuicio del “hombre como sostén del hogar” conforma el derecho de reclamar al Estado las prestaciones sociales (acceso a los servicios, transferencias de efectivo) en torno a una norma de participación permanente, a jornada completa, durante la edad productiva, en una fuerza laboral basada en el mercado. Aquellos cuya participación no se ajusta a esta norma general tienen menos derechos, que muchas veces sólo pueden ejercer como dependientes de los que sí se ajustan a la norma. El resultado ha sido la exclusión de muchas mujeres del pleno goce de los derechos, y la reducción de la gama de derechos de muchas otras, haciendo que las mujeres dependan de los hombres, especialmente durante los períodos de vida en los que ellas participan intensamente del cuidado de los niños y los ancianos, y cuando ellas mismas son mayores.

Prestación de cuidados Atender las necesidades de bienestar de otra persona. Comprende la atención prestada a los ancianos, los enfermos y los discapacitados en los centros sanitarios o en el hogar de la persona que requiere atención. La **atención primaria informal** de la **economía de la prestación de cuidados** es un trabajo de prestación de cuidados no remunerado realizado por miembros de la familia y amigos.

Programa de paridad salarial Proceso planificado y estructurado cuyo objetivo es lograr la igualdad de remuneración.

Provisión social Puede utilizarse el término “provisión social” para describir una metodología emergente dentro de la economía feminista. Sus cinco componentes principales son: a) incorporación del trabajo del cuidado y no remunerado como actividades económicas fundamentales; b) utilización del bienestar como una medida del éxito económico; c) análisis de los derechos económicos, políticos y los procesos sociales y las relaciones de poder; d) inclusión de objetivos y valores éticos como parte intrínseca del análisis, y e) cuestionamiento de las diferencias de clase, raza, origen étnico, y otros factores.

Puestos de trabajo con predominio de género Empleos que se asocian a un género o a otro, basados en criterios cuantitativos o cualitativos.

Las **redes de seguridad social** mitigan los efectos de la pobreza y otros riesgos en los hogares vulnerables. Las redes de seguridad pueden ser privadas o informales, como en el caso de los miembros de la familia en distintos hogares que se apoyan mutuamente en momentos difíciles con dinero en efectivo, alimentos, trabajo o vivienda. Los programas formales, a cargo de los gobiernos, los donantes o las organizaciones no gubernamentales, proporcionan ingresos adicionales o programas de transferencias en especie, subsidios y programas de obras públicas con un alto coeficiente de mano de obra. Los programas para garantizar el acceso a los servicios públicos esenciales, tales como exenciones de cuotas para los servicios de atención de salud y becas para los gastos de escolaridad, son otros ejemplos de redes de seguridad.

Remuneración Pago o compensación recibidos por los servicios de empleo. Esto incluye el salario base y las primas o cualesquier otros beneficios económicos o sociales que un empleado o ejecutivo recibe durante el empleo.

La **responsabilidad social de la empresa**, es un concepto por el cual las organizaciones tienen en cuenta los intereses de la sociedad, asumiendo la responsabilidad por el efecto de sus actividades sobre los clientes, proveedores, empleados, accionistas, comunidades y otras partes interesadas, así como el medio ambiente. Se considera que esta obligación va más allá de la obligación legal de cumplir con la legislación, y vela por que las organizaciones voluntariamente adopten medidas para mejorar la calidad de vida de los empleados y sus familias, así como de la comunidad local y la sociedad en general.

El **sesgo de género** hace referencia al modo en que algunos trabajos se consideran ventajosos o desventajosos por razones de género. Este tipo de sesgo puede aparecer en cualquier etapa del camino de un programa de igualdad de remuneración.

Techos de cristal El término hace referencia a situaciones en que el ascenso de una persona calificada dentro de la jerarquía de una organización se detiene en un nivel determinado, a causa de alguna forma de discriminación, casi siempre por sexismo o racismo.

Trabajo decente El objetivo principal de la OIT es promover oportunidades para que mujeres y hombres obtengan un trabajo decente y productivo en condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana. En el ámbito operativo, el trabajo decente está relacionado con cuatro pilares básicos: derechos, empleo, protección social y diálogo social.

Trabajadores desalentados Aquellos que han tratado de encontrar trabajo en el pasado y están dispuestos a aceptar un empleo pero que han renunciado a buscar trabajo porque se sienten o saben que no hay ningún empleo adecuado para ellos. Quedan excluidos de los cálculos de la fuerza de trabajo, junto con grupos como los jubilados o personas que optan por dedicarse a las tareas del hogar o al cuidado de los niños.

El **trabajo en el hogar** Es un hecho que todas las mujeres trabajan: realizan la doble función de producción y reproducción. Su trabajo no se reconoce porque, diariamente, realizan una variedad de trabajos que no encajan en ninguna “ocupación” específica. La mayoría de las mujeres llevan a cabo tareas domésticas muy arduas. Aunque las mujeres trabajan más horas y contribuyen de forma sustanciosa a las arcas familiares, no son percibidas como trabajadoras ni por las propias mujeres, ni por las agencias de recolección de datos, ni por el gobierno. Para entender la cuestión de los problemas de salud de índole laboral de las mujeres, es necesario hacer un estudio detallado del trabajo de la mujer en cuanto a la actividad real realizada, horas de trabajo y alcance de la retribución percibida.

Trabajo reproductivo Trabajo que reproduce la fuerza de trabajo a diario: véase el “trabajo en el hogar” y la “economía de la prestación de cuidados”.

Transferencia de ingresos pago no compensatorio del gobierno a las personas, por ejemplo para prestaciones de seguridad o bienestar social.

Visión instrumentalista Cuando el pragmatismo y la viabilidad contextuales son más importantes que abstractos; pureza teórica.

- ¹ Oportunidades de empleo, derechos fundamentales en el trabajo, protección y seguridad social; y diálogo social.
- ² Véase el Anexo 2.
- ³ OIT: *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres* (Ginebra, 2009).
- ⁴ Véase el Anexo 1.
- ⁵ UNIFEM: *El progreso de las mujeres en el mundo*, 2005 (Nueva York, 2005).
- ⁶ UNIFEM: *El progreso de las mujeres en el mundo*, 2005 (Nueva York, 2005).
- ⁷ OIT: *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres* (Ginebra, 2008), pág. 24.
- ⁸ OIT: *Tendencias mundiales del empleo* (Ginebra, 2011).
- ⁹ OIT: *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres* (Ginebra, 2009).
- ¹⁰ M. Corley: *Wage inequality by gender and occupation: A Cross country analysis* (Ginebra, OIT, Employment Strategy Paper 2005/20).
- ¹¹ OIT: *Hora de la igualdad en el trabajo: Informe global sobre el seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Informe del Director-General, Conferencia Internacional del Trabajo*, 91.ª reunión, Ginebra, 2003.
- ¹² Anker, R.: *Gender and Jobs: Sex Segregation of Occupations in the World* (Ginebra, OIT, 1998).
- ¹³ OIT: *Women and men in the informal economy: A statistical picture*, Sector de Empleo, Ginebra, 2002.
- ¹⁴ UNESCO: *Educación para Todos: La alfabetización, un factor vital*, El Informe de Seguimiento, París, 2006.
- ¹⁵ OIT: *Tendencias mundiales del empleo de las mujeres*, Informe, (Ginebra, 2009).
- ¹⁶ OIT: *Romper el techo de cristal: Las mujeres en puestos de dirección*, Programa de actividades sectoriales, (Ginebra, actualización febrero 2004).
- ¹⁷ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y desarrollo*, Nueva York, 2005, pág. 53.
- ¹⁸ *Ibid*, pág. 53.
- ¹⁹ UNICEF: *Estado Mundial de la Infancia 2007*, Nueva York, 2006.
- ²⁰ Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 2006: Equidad y desarrollo*, Nueva York, 2005, pág. 53.
- ²¹ *Op. cit.*
- ²² Banco Mundial, *op. cit.*, pág. 104.
- ²³ Banco Mundial: *Brazil early childhood development: A focus on pre-schools*, Informe 22841 BR (Departamento del Desarrollo Humano, Nueva York, 2001).
- ²⁴ Banco Mundial: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pág. 24.
- ²⁵ *Ibid*, pág. 24.
- ²⁶ Bloom, D. y Williamson J.: "Demographic Transitions and Economic Miracles in Emerging Asia", World Bank Economic Review, Oxford University Press, Oxford, 1998, citado en Educación para todos: Hacia la igualdad entre los sexos, Informe de Seguimiento de la Educación para Todos en el Mundo, UNESCO, 2003.
- ²⁷ Klasen, S.: *Pro-poor growth and gender inequality*, Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas, Documento de debate 151, 2006, pág. 7 de la versión en inglés, <http://www2.wvl.wiso.uni-goettingen.de/ibero/papers/DB151.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2009).
- ²⁸ Tibaijuka, A.: «The cost of differential gender roles in African agriculture: A case study of smallholder banana-coffee farms in the Kagera region», Journal of Agricultural Economics, núm. 45, 1994, citado en L. Haddard, C. Pena y P. Webb: *Women's economic advancement through agricultural change: A review of donor experience*, Documento de discusión del Instituto Internacional de Investigaciones sobre Políticas Alimentarias 10, 1996.
- ²⁹ UNFPA: *El estado de la población mundial. Vivir juntos, en mundos separados: hombres y mujeres en tiempos de cambio* (Nueva York, 2000), pág. 38.
- ³⁰ Naciones Unidas: Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, Asamblea General de las Naciones Unidas, 1979.
- ³¹ Naciones Unidas: Declaración y Plataforma de Acción de Beijing, Informe de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, Beijing, 1995.

- ³² Para más detalles sobre las encuestas de uso del tiempo, véase <http://qb.soc.surrey.ac.uk/surveys/tus/tusintro.htm>. El Economic and Social Research Council (ESRC) es el organismo más importante del Reino Unido en cuanto a financiación de la investigación y la formación en temas sociales y económicos. El Survey Question Bank forma parte de una iniciativa del ESRC.
- ³³ UNFPA: *El estado de la población mundial. Vivir juntos, en mundos separados: hombres y mujeres en tiempos de cambio* (Nueva York, 2000).
- ³⁴ Blackden M. y otros autores: *Gender and growth in sub-Saharan Africa*, Instituto Mundial de Investigaciones de Economía del Desarrollo de la Universidad de las Naciones Unidas (UNU-WIDER), documento de investigación, núm. 2006/37. http://www.wider.unu.edu/publications/working-papers/research-papers/2006/en_GB/rp2006-37/ (consultado el 10 de febrero de 2009).
- ³⁵ Banco Mundial: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pág. 11.
- ³⁶ *Op. Cit.* Blackden M. y otros autores, pág. 13.
- ³⁷ Chadha, G.: "Non-farm Sector in India's Rural Economy: Policy, Performance and Growth Prospects", Delhi, Center for Regional Development, Jawaharlal Nehru University, 1992, citado en *Taking Action: Achieving Gender Equality and Empowering Women*, UN Millennium Project, Task Force on Education and Gender Equality, 2005, pág. 76.
- ³⁸ Saito, K. y Spurling D.: "Developing Agricultural Extension for Women Farmers", Documento de debate núm. 156, Washington D.C., Banco Mundial, 1992, citado en *The World's Women 2000: Trends and Statistics*, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de las Naciones Unidas, División de Estadística, Nueva York, 2000.
- ³⁹ Banco Mundial: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pág. 11-12.
- ⁴⁰ Tran-Nguyen, A.: *Trade and Gender: Opportunities and Challenges for Developing Countries*, Red de Inter-Agencias sobre la Mujer y la Igualdad de Géneros (IANGWE), Grupo de Trabajo de la ONU sobre Género y Comercio, 2004.
- ⁴¹ Para más detalles sobre los Programas OPPG del Banco Mundial, véase <http://go.worldbank.org/I85W3E1UW0>
- ⁴² Hausmann, R., Tyson, L., y Zahidi, S.: *The Global Gender Gap Report 2006*, Foro Económico Mundial (Ginebra, 2006).
- ⁴³ King, A.: *Statement to the Meeting of the Preparatory Committee for the International Conference on Financing for Development*, Red de Inter-Agencias sobre la Mujer y la Igualdad de Géneros (IANGWE), Grupo de Trabajo de la ONU sobre Género y Financiación para el Desarrollo, Nueva York, 8 de mayo de 2001.
- ⁴⁴ Klasen, S.: *Pro Poor Growth and Gender: What can we learn from the Literature and the OPPG Case Studies?*, Documento de debate para el Grupo de Trabajo sobre OPPG de AFD, DFID, BMZ (GTZ/KfW) y el Banco Mundial, documento definitivo, abril de 2005, pág. 9.
- ⁴⁵ Banco Mundial: *Engendering development through gender equality in rights, resources and voice*, Oxford, Oxford University Press, 2001, pág. 12.
- ⁴⁶ Para más detalles sobre el Programa de Trabajo Decente, véase http://www.ilo.org/global/About_the_ILO/Mainpillars/WhatIsDecentWork/lang-es/index.htm.
- ⁴⁷ Véase también ILOLEX, la base de datos de las normas del trabajo de la OIT, en <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/convdisp1.htm>.
- ⁴⁸ Véase el Anexo 1.
- ⁴⁹ Para más detalles sobre el PEG, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/empframe/practice/>
- ⁵⁰ Véase el Anexo 2 y el Informe de políticas 01.
- ⁵¹ Para más detalles sobre los Objetivos de Desarrollo del Milenio, véase <http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/aids.shtml>.
- ⁵² Banco Mundial: *La igualdad de género y los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, Documento temático, Grupo sobre la Mujer y el Desarrollo, 4 abril de 2003.
- ⁵³ Para más detalles sobre las encuestas de uso del tiempo, véase *Cómo medir el trabajo no remunerado de la mujer* en la sección sobre "Formulación de políticas que tengan en cuenta la perspectiva de género" del Informe de políticas económicas.
- ⁵⁴ Laderchi, C., Saith, R., Stewart, F.: *Does it matter that we don't agree on the definition of poverty?: a comparison of four approaches*, Oxford, Queen Elizabeth House Library, University of Oxford, 2003.
- ⁵⁵ Para un análisis completo sobre género e indicadores, véase BRIDGE Cutting Edge Pack en http://www.bridge.ids.ac.uk/reports_gend_CEP.html#Indicators.

⁵⁶ La sexta opción de política tiene que ver con la “Protección social” y ésta se trata en otra sección de la OIT.

⁵⁷ Véase el Anexo 3 para consultar la lista completa.

⁵⁸ Véase el Anexo 3 para consultar la lista completa.

⁵⁹ Seguino, S.: *Gender Inequality in a Globalizing World*, Working Paper Series, University of Vermont - Department of Economics, Burlington, 7 de marzo de 2005.

⁶⁰ Para más detalles sobre el programa KILM, véase <http://www.ilo.org/empelm/lang--en/index.htm> (disponible sólo en inglés).

⁶¹ Klasen, S.: *Pro-poor growth and gender inequality*, Instituto Ibero-Americano de Investigaciones Económicas, Documento de debate 151, 2006, pág. 7 de la versión en inglés, <http://www2.vwl.wiso.uni-goettingen.de/ibero/papers/DB151.pdf> (consultado el 10 de febrero de 2009).

⁶² Para más detalles sobre esta herramienta estadística, véase <http://www.ilo.org/public/english/employment/yett/swts.htm> (disponible sólo en inglés).

⁶³ Convenio sobre las agencias de empleo privadas, 1997 (núm. 181). Para consultar la lista completa de las Normas Internacionales del Trabajo, véase <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm>.

Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Tel. (+41 22) 799 68 53
Fax (+41 22) 799 75 62
Sitio web: www.ilo.org/employment/lang-es/index.htm

ISBN 978-92-2-322124-9



9 789223 221249

Política económica

Tras una breve introducción, este informe de políticas presenta un esbozo de nueve cuestiones claves, relacionadas con el género en el marco de la política económica. A continuación se examina lo que supone la formulación de políticas sensibles a las cuestiones de género. Las políticas económicas pueden ser definidas, a grandes rasgos, como las medidas adoptadas por un gobierno para influir en su economía a fin de asegurar el crecimiento económico. Las acciones pueden incluir el régimen monetario y la política del banco central, la política de la tasa de cambio, la reestructuración del sector público y fiscal, entre otras. En la política económica también se incluye el comercio internacional, pero éste se tratará por separado en el siguiente informe de políticas.

Cuestiones clave en materia de género

En las últimas décadas, han tenido lugar cambios de gran envergadura en las economías de todo el mundo; cambios que han reconfigurado la estructura del empleo a escala mundial. Las economías nacionales están ahora más integradas en el sistema mundial que en cualquier otro momento del pasado reciente. Este proceso de globalización ha ido acompañado de cambios fundamentales en las políticas económicas. Dichas políticas se han centrado en el mantenimiento de unas tasas de inflación bajas, en la liberalización de los mercados, en la reducción del alcance del sector público y en el fomento de los flujos transfronterizos de bienes, servicios y finanzas, pero no en el trabajo.

Los programas de estabilización económica y el proceso de integración global a menudo han exprimido al máximo los ingresos de los hogares, empujando a las mujeres a ingresar en la fuerza de trabajo remunerado. Al mismo tiempo, las reformas económicas han intensificado las demandas sobre el trabajo no remunerado de las mujeres, creando una situación en la que aumentar la oferta de mano de obra femenina es una estrategia esencial a través de la que las familias hacen frente a los cambios económicos fundamentales.

La transformación del empleo femenino durante este período ha sido igualmente de gran envergadura, con una participación de las mujeres en el empleo remunerado mucho mayor que en cualquier otro momento de la historia. La entrada de la mujer en la fuerza de trabajo ha significado que, en muchos casos, han aumentado las oportunidades económicas a su alcance. Sin embargo, la igualdad de oportunidades sigue siendo difícil de alcanzar. La segmentación de los mercados laborales por razón de género es endémica; las mujeres se concentran en un empleo de menor calidad, irregular e informal. Los programas de estabilización económica y el proceso de integración global a menudo han exprimido al máximo los ingresos de los hogares, empujando a las mujeres a ingresar en la fuerza de trabajo remunerado. Al mismo tiempo, las reformas económicas han intensificado las demandas sobre el trabajo no remunerado de las mujeres, creando una situación en la que, aumentar la oferta de mano de obra femenina es una estrategia esencial a través de la que las familias hacen frente a los cambios económicos fundamentales. A un nivel básico, el trabajo de la mujer, tanto el remunerado como no remunerado, puede ser el factor más importante para mantener a muchos hogares fuera de la pobreza.

Según datos procedentes de todo el mundo, cuanto más atención se dedica al empleo, más eficaz resulta el crecimiento económico en la lucha contra la pobreza.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Según datos procedentes de todo el mundo, cuanto más atención se dedica al empleo, más eficaz resulta el crecimiento económico en la lucha contra la pobreza. De hecho, el empleo es la principal vía por la que la mayor parte de la población puede compartir los beneficios del crecimiento económico. Sin embargo, la capacidad que tiene el empleo de reducir la pobreza depende de las relaciones de género imperantes y de la dinámica de interrelación entre los hogares, por lo que cualquier análisis que tenga seriamente en cuenta la relación entre crecimiento, empleo y reducción de la pobreza, debe incorporar una perspectiva de género o, de lo contrario, corre el riesgo de llegar a conclusiones erróneas. De hecho, el análisis de los efectos de las políticas de ajuste estructural de los años 1970 y 1980 ha establecido que el análisis de género ha quedado excluido de forma sistemática del diseño de las políticas económicas. Con el empobrecimiento generalizado de la mujer, en muchos países en desarrollo, se han hecho llamamientos para que se preste una mayor atención a las desigualdades estructurales que afrontan las mujeres, y para que se rechace cualquier modelo económico que no tenga en cuenta la división del trabajo por género y las relaciones desiguales de poder en el mercado laboral y en el hogar. Los datos más recientes revelan que muchas de las políticas adoptadas durante las últimas dos décadas de reformas basadas en el mercado han tenido un impacto global negativo sobre el empleo, y con frecuencia un efecto excesivamente fuerte sobre el empleo de las mujeres. Las consecuencias de estas políticas van más allá de los resultados del empleo, y entrañan importantes consecuencias en relación con la pobreza, el trabajo no remunerado de las mujeres y la trayectoria a largo plazo del desarrollo humano².

En el presente informe sobre políticas se alude a la relación entre las políticas económicas, el empleo y la igualdad de género. La atención se centra, en particular, en cómo los cambios en las políticas económicas inciden de manera disímil sobre el empleo, ya se trate de hombres o de mujeres. Dado que la política económica abarca

un terreno muy amplio, a continuación se examina un número de cuestiones determinadas. En las siguientes páginas se abordan nueve cuestiones clave en materia de género que los formuladores de políticas deben tener en cuenta a la hora de diseñar las políticas económicas centradas en el empleo.

El trabajo que realizan las mujeres en la economía de la prestación de cuidados es esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo y el funcionamiento de la economía, pero rara vez es objeto de reconocimiento o de valoración económica.

1. Las políticas económicas infra-valoran la contribución femenina a la economía

La división del trabajo por género dentro del hogar constituye un obstáculo fundamental para la capacidad de las mujeres para obtener ingresos. El trabajo que realizan las mujeres en la economía de la **prestación de cuidados** es esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo y el funcionamiento de la economía, pero rara vez es objeto de reconocimiento o de valoración económica.

El **trabajo no remunerado** es una de las cuestiones más importantes que se deben tener en cuenta para entender la situación de desventaja en la que se encuentran las mujeres en el mercado laboral. Esto se debe a que su capacidad para participar en el trabajo remunerado depende de sus funciones y responsabilidades en el hogar y en la comunidad, funciones que no están definidas como actividad económica y que, a menudo, no figuran incluidas en el PIB ni en las estadísticas de empleo.

La **división del trabajo por género** en una sociedad en concreto está conformada por tradiciones históricas y culturales. Sin embargo, en la mayoría de las sociedades, las mujeres asumen una mayor responsabilidad

que los hombres en el cuidado de los niños y las personas mayores, trabajan como voluntarios en la comunidad y mantienen a flote los hogares, especialmente en tiempos de crisis económica.

Para una economía, el trabajo no remunerado de las mujeres es fundamental para la reproducción regular de la población activa y, a largo plazo, para la formación de la siguiente generación de capital humano. Sin embargo, los análisis y la elaboración de los modelos económicos rara vez lo tienen en cuenta.

Algunas políticas económicas reducen al mínimo las responsabilidades sociales del Estado, lo que pone más presión sobre los hogares y reduce aún más la capacidad de las mujeres para participar en la economía remunerada. Los recortes presupuestarios en infraestructuras, transporte, aprovisionamiento de alimentos, servicios de guardería, salud, educación y otros servicios sociales inciden con mucha más gravedad sobre las mujeres que sobre los hombres, ya que la división del trabajo por género en el hogar las obliga a buscar formas de compensar la falta de prestación de servicios sociales.

La autonomía económica de las mujeres tiene un efecto multiplicador en cuanto a mejorar el bienestar de los niños y romper el círculo de la pobreza entre una generación y la siguiente.

Por otro lado, el aumento del gasto en estas áreas puede dar autonomía a las mujeres de manera muy significativa. Proporciona tiempo libre y margen para obtener ingresos y reducir la vulnerabilidad de las mujeres ante la pobreza. Además, el efecto no se limita sólo a mejorar las vidas de las mujeres. Los efectos positivos sobre las familias y las comunidades son bien conocidos. La autonomía económica de las mujeres tiene un efecto multiplicador en cuanto a mejorar el bienestar de los niños y romper el círculo de la pobreza entre una generación y la siguiente.

2. El acceso desigual a los recursos productivos

Con frecuencia, las políticas económicas suelen diseñarse dentro de un marco que da por sentado que hombres y mujeres pueden aprovechar las oportunidades económicas en pie de igualdad. Sin embargo, éste rara vez es el caso. Las mujeres no sólo tienen responsabilidades laborales no remuneradas, sino que a menudo sufren la discriminación directa e indirecta ante el acceso a los recursos productivos.

En muchas sociedades las mujeres tienen un acceso limitado (o desigualdad de derechos) al desarrollo de calificaciones, a la tierra, la herencia, el crédito, la tecnología, la información, las redes económicas, los servicios de asesoría y los mercados. Las prácticas culturales, las normas de género e incluso la legislación pueden interponerse en la vía de acceso a estos recursos clave que las mujeres necesitan para tener ingresos adecuados y aprovechar las nuevas oportunidades económicas.

Una de las hipótesis que da forma a las políticas económicas es que los hombres son el sostén de la familia en el seno del hogar. Tomando como base la tradicional división del trabajo por género, se da por supuesto que el hombre es el principal proveedor de ingresos, mientras que el papel de la mujer es quedarse dentro de la casa. Por lo tanto, cualquier ingreso que obtenga la mujer se considera algo secundario. Esto puede verse reflejado en el hecho de que el acceso de las mujeres a la seguridad social, las pensiones y las prestaciones sociales puede ser a través del marido; en el beneficio que hombres y mujeres pueden obtener de los programas sociales en condiciones de igualdad (por ejemplo, vivienda, programas de remuneración del trabajo en efectivo, etc.), y en políticas fiscales que pueden ligar los ingresos de las mujeres con sus maridos a efectos fiscales.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

3. La separación de la política económica y social

Tal como se ha explicado en la Sección Uno, un obstáculo fundamental para el diseño de políticas económicas sensibles a las cuestiones de género es la separación de la política económica y social. Los formuladores de políticas no suelen ver a los pobres y excluidos (incluidas las mujeres marginadas) como agentes potenciales del desarrollo económico, sino que más bien los perciben como receptores pasivos que necesitan asistencia social. Esta forma de pensar tiene muchas implicaciones, tal como se describe a continuación.

La atención de las políticas macroeconómicas puede estar dirigida hacia los sectores económicos poderosos que adoptan la creencia subyacente de que los beneficios del crecimiento al final acabarán por “filtrarse” hacia los sectores más marginados. Un **enfoque residualista**³ de la política social consiste en que el Estado actúa únicamente para llenar los vacíos de la política económica dominante. A menudo se echan en falta nociones en relación con la importante función del Estado en la redistribución y la protección social. Dentro de marcos semejantes, el riesgo económico se convierte en la carga de los ya vulnerables.

Muchas mujeres se encuentran en terrenos de la vida económica en los que no están organizadas, ya sea en la economía formal o informal. Esto significa que siguen careciendo de representación y voz en los ámbitos de la política que más pueden afectarlas.

En segundo lugar, a menudo existe una separación institucional entre lo económico y lo social. Se confiere mayor poder e influencia a los ministerios que se ocupan de la economía que a los que se ocupan de asuntos sociales. Dentro de una jerarquía determinada de ministerios, los que tienen que ver con el género o con los asuntos de la mujer suelen ejercer una menor influencia en la formulación de la política económica. Otros ministe-

rios más poderosos, como el de Finanzas y Planificación, se encargan de la formulación de políticas y suelen preocuparse más bien poco por la integración de la perspectiva de género y por garantizar la igualdad de oportunidades y los resultados. La falta de capacidad para realizar análisis de género en el seno de dichas instituciones a menudo tiene como consecuencia la formulación de políticas que descuidan las dimensiones tanto de empleo como de género del alivio de la pobreza. No resulta sorprendente que los efectos no sean nunca imparciales por lo que respecta al hombre y la mujer.

4. Las mujeres están insuficientemente representadas en el diálogo de políticas económicas

Con frecuencia, la falta de transparencia y de democracia ha sido evidente en el diseño de la política económica. Tienen lugar pocas consultas a nivel nacional, y en algunos casos, el marco económico fundamental queda establecido por los organismos financieros internacionales, que fijan objetivos de inflación y de crecimiento económico, entre otras cosas.

En algunos lugares el espacio político se ha abierto en el contexto de la Estrategia de Lucha contra la Pobreza, con el fin de asegurar amplias consultas y diálogo en la formulación de políticas. Sin embargo, muchas mujeres se encuentran en terrenos de la vida económica en los que no están organizadas, ya sea en la economía formal o informal. Esto significa que siguen careciendo de representación y voz en los ámbitos de la política que más pueden afectarlas.

La política fiscal trata de influir en la dirección de la economía a través de cambios en los impuestos del gobierno, o a través de algunos gastos (subsidios fiscales). Los dos instrumentos principales de la política fiscal son el gasto público y los impuestos.

5. Políticas fiscales

La política tributaria y demás políticas fiscales no son imparciales por lo que respecta al hombre y la mujer, sino que tienen efectos muy significativos sobre la mujer. Por ejemplo:

- Los impuestos directos y los regímenes de impuesto progresivos⁴ suelen beneficiar a los pobres (y a las mujeres) más directamente que los impuestos indirectos y los regímenes de tributación regresiva o tipos fijos.
- Gravar bienes y servicios básicos a través de impuesto del valor añadido (IVA) y otros impuestos tiene un efecto negativo sobre todo en los pobres (y las mujeres marginadas), debido a que éstos utilizan una mayor proporción de sus ingresos en dichos bienes de primera necesidad.
- Los recortes de impuestos también reducen la cantidad de ingresos públicos que pueden ser redistribuidos para compensar el trabajo no remunerado que realizan las mujeres en la economía de la prestación de cuidados. También provocan una disminución de los recursos para financiar bienes y servicios públicos.

Políticas fiscales como los impuestos y las transferencias de ingresos son herramientas fundamentales para lograr objetivos sociales, además de un importante medio de redistribución de la riqueza. Esto es especialmente importante en situaciones donde las mujeres llevan el peso de la economía de la prestación de cuidados.

Las políticas fiscales pueden actuar como incentivos o como medidas disuasorias. Por ejemplo, si los impuestos son elevados, los trabajadores de la economía informal evitarán registrar sus explotaciones, y a la inversa, los incentivos y las amnistías fiscales pueden alentar el registro.

No se incentiva a las mujeres a participar activamente en la fuerza de trabajo si no se proporcionan devoluciones de impuestos que permitan cubrir los costos sociales del ingreso de las trabajadoras en el mercado laboral (por ejemplo, los costos de los servicios de guardería). Las estructuras del impuesto sobre la renta conjunto, que perjudican al cónyuge que gana menos, también pueden actuar como medida disuasoria.

6. El control de la inflación

Por regla general, la política monetaria tiene como objetivos una tasa de inflación baja, una baja deuda pública, un gasto público mínimo, menores impuestos y la reducción del déficit presupuestario. Estas políticas están profundamente arraigadas dentro de los marcos conceptuales utilizados para diseñar las políticas económicas. Generalmente se da menos prioridad a la creación de empleo, la inversión pública y las responsabilidades sociales del Estado.

El control de la inflación es una política monetaria en la que un banco central intenta mantener la inflación en un rango objetivo declarado, por lo general mediante el ajuste de los tipos de interés. La teoría es que la inflación es un indicador del crecimiento de la oferta monetaria, y el ajuste de las tasas de interés aumenta o disminuye la oferta monetaria y, por lo tanto, la inflación.

Los bancos centrales están obligados a mantener la inflación por debajo de niveles específicos, y a menudo se aplican normas rígidas en las ratios de déficit presupuestario y en las ratios de deuda en relación con el PIB, lo que exige a los gobiernos reducir el gasto público incluso en períodos de desaceleración económica. La baja inflación se mantiene ante el supuesto de que la inflación baja y estable está relacionada con el rápido crecimiento económico a largo plazo.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Por desgracia, el objetivo del control de la inflación, que sin duda puede ser necesario en alguna forma, obtiene por lo general prioridad absoluta por delante de otros objetivos, como los objetivos de crecimiento o de empleo. Además, es un hecho que, con frecuencia, la reducción de la inflación tiene un efecto negativo sobre el crecimiento del empleo. Cuando se produce una desaceleración en el crecimiento del empleo, muchas veces el empleo de las mujeres se ve afectado de forma desproporcionada.

En otras palabras, suele ser frecuente que se considere el empleo como un resultado de las políticas económicas, y no como un objetivo. Sin embargo, hay muchas otras voces que consideran el empleo como la clave para reducir la pobreza.

En la actualidad se reconoce que el crecimiento económico por sí solo no es suficiente para reducir la pobreza, y que la elasticidad del empleo con respecto al crecimiento ha disminuido en muchos países de todo el mundo.

También es bien sabido que más puestos de trabajo por sí mismos no son suficientes, tal como lo demuestra el gran número de trabajadores pobres.

La conclusión parece bastante clara: para que se produzca un impacto significativo sobre la reducción de la pobreza, debe haber un fuerte contenido de empleo para el crecimiento, y la creación de empleo debe estar dirigida a determinados segmentos de los pobres, incluidas las mujeres vulnerables.

7. Presupuestos nacionales y gasto público

Los presupuestos nacionales son el medio por el cual un gobierno proporciona los recursos para cumplir sus objetivos y prioridades. Reducir el gasto público es a menudo el objetivo primordial de los gobiernos, aunque esto puede ir en contra de la consecución de algunos objetivos de desarrollo.

El gasto público puede tener un efecto directo en los resultados en materia de empleo. Los servicios sociales, las medidas de apoyo a los ingresos y el suministro de bienes públicos tienen un efecto sobre la participación de la fuerza de trabajo y el empleo de formas muy condicionadas por cuestiones de género⁵. Cuando dichos servicios se interrumpen, los hogares se reajustan de diversas maneras que afectan a mujeres y hombres de forma diferente⁶. La cantidad de trabajo tanto remunerado como no remunerado que realizan las mujeres puede aumentar con la reforma fiscal. Por ejemplo, los recortes en el gasto público pueden reducir el número de dispensarios de una región determinada y, por lo tanto, aumentaría el tiempo no remunerado necesario para cubrir a pie el desplazamiento hasta las instalaciones más cercanas para acceder a los servicios básicos de salud. De igual modo, los recortes del gasto público que reducen los recursos monetarios de los hogares (por ejemplo, recortes en los programas de transferencias o el aumento de cuotas), ejercen presión para aumentar la cantidad de trabajo remunerado realizado. Por último, las medidas para establecer el pago de tasas a los usuarios de los bienes públicos pueden aumentar la desigualdad entre las mujeres y los hombres.

Algunas políticas económicas otorgan prioridad al sector privado como motor de crecimiento del empleo. Con frecuencia, se cree que el sector público “desplaza” al privado. Sin embargo:

- el gasto y la inversión públicos son importantes no sólo para la creación de puestos de trabajo sino también para la acción afirmativa y otras medidas para promover la igualdad de género.
- el gasto público en infraestructura y en la enseñanza y la formación tiene importantes efectos indirectos sobre la creación de empleo, la productividad y la competitividad.
- un elevado gasto público respecto al PIB se asocia con un aumento del empleo. Por lo tanto, el sector público es una fuente importante de oportunidades de empleo que no debe ser subestimada, especialmente en países donde el sector privado formal es reducido.
- el gasto público puede realizarse a través de servicios prestados por las autoridades municipales para la economía local. Esto puede desempeñar un papel importante en la modernización de la economía informal, en la que se concentran muchas mujeres.

8. Privatización

La privatización casi siempre supone una reducción de la fuerza de trabajo de las empresas en cuestión. Sin embargo, el efecto neto de la privatización sobre el empleo depende de numerosos factores. En algunos casos, la privatización puede conllevar nuevas inversiones en actividades con capacidad productiva. En dichas circunstancias, el efecto negativo sobre el empleo puede compensarse, al menos en parte. Sin embargo, el efecto global sobre el empleo es complejo. Muchas empresas públicas están obligadas a prestar servicios económicos esenciales que afectan a los costes de producción y la competitividad, como servicios de transporte, servicios públicos y servicios

básicos de telecomunicaciones. Si el costo de estos servicios aumenta después de la privatización, o el acceso es limitado en lo que respecta a los productores pequeños o informales, el empleo y los ingresos tanto de los hombres como de las mujeres podrían sufrir las consecuencias.

El efecto específicamente de género de la reestructuración de las empresas públicas varía. Algunas empresas públicas participan en actividades con gran densidad de capital con una fuerza de trabajo de predominio masculino. En estos casos, la privatización tendría un efecto desproporcionado sobre el empleo de los hombres. Es probable que el efecto sobre el empleo de la mujer sea más indirecto. La pérdida de puestos de trabajo de los hombres afecta a los ingresos de los hogares y podría aumentar la participación de la mujer en la fuerza de trabajo. Del mismo modo, si la privatización afecta negativamente a las actividades informales a través de cambios en los servicios económicos, esto podría tener efectos específicos de género, debido a los patrones de prevalencia de segmentación de la fuerza de trabajo en la economía informal⁷.

En otras palabras, si bien tanto hombres como mujeres pueden verse afectados negativamente por la privatización, los efectos son diferentes. La privatización puede aumentar las cargas asistenciales y de tiempo de las mujeres y, por lo tanto, reducir el tiempo que pueden dedicar al trabajo remunerado. Por ejemplo, la privatización de la asistencia sanitaria y del transporte puede dar lugar a recortes en los servicios, y esto ejerce presión sobre los hogares (es decir, las mujeres) para compensar. La privatización de la seguridad social y las pensiones aumentan la dependencia de las mujeres con respecto a los hombres, y penaliza a las mujeres que no están vinculadas a un hombre como sostén del hogar.

9. Las crisis financieras

Ha habido una serie de crisis financieras en las últimas décadas, incluida la más reciente, en 2008. A menudo, guardan relación con la liberalización financiera que puede incrementar una serie de riesgos; por ejemplo, riesgo en materia de divisas, riesgo de fuga de capitales, riesgo de fragilidad, riesgo de contagio y riesgo soberano⁸.

La liberalización de los mercados de capital asociada con los modernos regímenes monetarios y de tasa de cambio provoca una mayor inestabilidad económica asociada a los flujos de capital a corto plazo. El capital a corto plazo puede destrozar una economía, si los flujos se invierten de repente, dando lugar a una rápida depreciación de la moneda. Son muchos los ejemplos de las crisis económicas y financieras desencadenadas durante la última década a causa de los flujos de capital a corto plazo (por ejemplo, Asia Oriental, Brasil y Argentina). Una depreciación rápida e incontrolable de la moneda puede dar lugar a una desaceleración económica a gran escala, al desplazamiento masivo de trabajadores y al fracaso del sistema bancario y financiero.

Cuando dichos riesgos provocan una crisis financiera, esto puede tener un impacto muy negativo sobre el empleo formal, tanto de hombres como de mujeres. Hay escasos datos empíricos sobre las respuestas diferenciales en materia de empleo de hombres y mujeres ante las crisis financieras. Sin embargo, algunos datos revelan que los trabajadores varones de las industrias con predominio tradicionalmente masculino pueden ser los primeros en perder sus puestos de trabajo (por ejemplo, industria del automóvil). Sin embargo, en otras industrias orientadas a la exportación las mujeres podrían ser las primeras en perder su empleo. El trabajo doméstico remunerado y el sector servicios también pueden verse afectados por las pérdidas de empleo. Las mujeres también predominan en el trabajo precario y, por lo tanto, suelen encabezar la pérdida de empleos. Un prejuicio inherente del “hombre como sostén del hogar” por el que se

considera que las mujeres sólo mantienen un vínculo condicionado con el mercado de trabajo, también puede dar lugar a que las mujeres se vean excesivamente afectadas por el desempleo en tiempos de crisis⁹.

En algunos casos, las mujeres tienen que aumentar su participación en la fuerza de trabajo en respuesta a la disminución de los ingresos reales de los hogares. Es importante destacar que las mujeres también pueden llevar la carga de un aumento del trabajo asistencial no remunerado debido a los recortes en las prestaciones sociales. La crisis financiera asiática ilustra esta situación. Las medidas políticas de recortes del gasto público hicieron que la crisis empeorase y provocaron un empobrecimiento aún mayor. En muchos de los países afectados fueron las mujeres las primeras en perder el empleo formal, y muchas trabajadoras migrantes fueron expulsadas de los países de acogida. La cantidad de trabajo asistencial no remunerado de las mujeres se incrementó notablemente en todos los países afectados¹⁰. El costo humano en términos de aumento del estrés y la mala salud fue muy profundo, pero éste no se refleja en las estadísticas del PIB.

Formulación de políticas que atiendan a las cuestiones de género

En esta sección se describen diez maneras de diseñar políticas económicas sensibles a las consideraciones de género, y que respondan a las cuestiones planteadas en la primera parte del informe sobre políticas.

A. Medir el trabajo no remunerado de las mujeres

Muchos formuladores de políticas tratan de diseñar políticas que promuevan la igualdad, pero a menudo descubren que carecen de datos y análisis fiables. Tal es el caso del trabajo no remunerado de las mujeres que, a pesar de la evidencia de que se trata de un trabajo esencial para el funcionamiento de las economías, con frecuencia es invisible, está infravalorado, no se contabiliza y es difícil de medir.

Ha habido intentos de calcular el valor del trabajo no remunerado. Según una estimación del PNUD en el año 1997, el trabajo no remunerado de las mujeres representaba entre el 10 y el 35 del PIB a nivel mundial, por un valor de 11 trillones de dólares sólo en 1993¹¹. Estos cálculos suelen ser difíciles pero merece la pena hacer el esfuerzo. Cuando se atribuye un valor al trabajo no remunerado de las mujeres es posible incorporar esa información a las estadísticas económicas generales que se utilizan para orientar la formulación de políticas.

Cada vez se llevan a cabo más iniciativas para recopilar información más precisa sobre la importancia del trabajo no remunerado y elaborar así respuestas políticas adecuadas. Sin embargo, estas iniciativas suelen tener carácter único y excepcional, y no se realizan de forma sistemática. Las encuestas sobre la utilización del tiempo están adquiriendo cada vez más aceptación

Según estimaciones del PNUD, en 1993 el trabajo no remunerado de las mujeres representó entre el 10 y el 35 por ciento del PIB mundial. Esto tuvo un valor de 11 trillones de dólares

como técnicas útiles para la recopilación de datos estadísticos. Dichas encuestas permiten registrar en los sistemas de cuentas nacionales tanto el trabajo remunerado como el trabajo no remunerado de las mujeres, y ayudan a moldear las políticas apropiadas. Véase el recuadro ubicado más adelante, en el que menciona un ejemplo de la India.

Las iniciativas para valorar el trabajo no remunerado son bienvenidas, pero no resuelven el problema de que el papel de la mujer en el hogar y en la comunidad tiene un efecto importante en su capacidad para asumir un trabajo remunerado. Se necesitan medidas políticas para aliviar la carga del trabajo asistencial. Estas medidas deberían aumentar considerablemente la cantidad de tiempo que las mujeres pueden dedicar a obtener un ingreso; entre ellas se incluyen los servicios de guardería y el desarrollo de infraestructura, incluido el transporte, el saneamiento y los servicios públicos.

También existe la posibilidad de orientar las políticas hacia la creación de empleo para las mujeres. Esto tendría múltiples beneficios: aumentar los ingresos del hogar; dar a las mujeres mayor estatus y poder de decisión; puede conducir, a largo plazo, cambios equitativos en la división del trabajo por género en las labores de prestación de cuidados.

B. Mejora de la situación y las condiciones de trabajo remunerado de la mujer

La segmentación del mercado de trabajo y la disparidad salarial por razón de género son problemas profundamente arraigados que afectan a todas las economías. Se necesitan estrategias de amplio alcance para solucionar estos problemas, incluidas políticas de igualdad de oportunidades en el empleo, la legislación y el desarrollo de los recursos humanos que tengan en cuenta las cuestiones de género. Entre otras medidas específicas, cabe mencionar las siguientes:

- Mayores esfuerzos para garantizar la educación de las niñas, particularmente en las ciencias y la tecnología. Esto puede generar importantes dividendos para el mercado laboral en el futuro.
- Orientación profesional y reforma de la formación profesional, incluida la vinculación de dichas instituciones con la demanda del sector privado. Esto también puede contribuir a eliminar la segregación ocupacional.
- Las estrategias para liberar tiempo y recursos a fin de aumentar la movilidad económica de la mujer y aliviar sus cargas de trabajo no remunerado pueden dar a las mujeres una mayor libertad y mayores opciones para acceder al trabajo remunerado.
- Las medidas para mejorar el acceso a los recursos productivos y a los servicios de apoyo a la iniciativa empresarial pueden ayudar a desbloquear el potencial productivo de las actividades económicas de las mujeres.
- Puesto que las mujeres suelen concentrarse en sectores desprotegidos del mercado laboral, las iniciativas para modificar la legislación laboral y ampliar la cobertura pueden mejorar en gran medida la situación, los salarios y las condiciones de estas ocupaciones.

- Del mismo modo, la organización y la movilización de las trabajadoras para conseguir la negociación colectiva puede ser una de las maneras más eficaces de mejorar las condiciones laborales de las mujeres en ámbitos como la contratación, los salarios, las condiciones de trabajo, la formación y las oportunidades de promoción.
- Las campañas de sensibilización pública también tienen un papel que desempeñar en cuanto a alentar a las mujeres a participar en áreas no tradicionales, y a vencer la resistencia de algunos empleadores a contratar mujeres.

Los siguientes Convenios fundamentales de la OIT proporcionan orientación en la elaboración de políticas, programas y leyes que puedan abordar las formas directas e indirectas de discriminación:

- Convenio relativo a la igualdad de remuneración entre la mano de obra masculina y la mano de obra femenina por un trabajo de igual valor, 1951 (núm. 100), y
- Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111).

Reflejar el trabajo no remunerado: el caso de la India

La India fue uno de los primeros países en llevar a cabo una encuesta sobre la utilización del tiempo para reflejar la contribución de las mujeres a la economía a través del trabajo no remunerado. Bajo la influencia de las declaraciones de Beijing en 1995 y de la CEDAW, la India llevó a cabo una encuesta para cuantificar el trabajo no remunerado como un paso importante para garantizar que se tuviese en cuenta a los trabajadores no remunerados en la formulación de políticas sobre el desarrollo y el bienestar.

Los resultados mostraron que las mujeres indígenas, rurales y urbanas, a pesar de dedicar menos horas a las actividades previstas en los Sistemas de Cuentas Nacionales (SCN), dedican un mayor número de horas a actividades ampliadas de los SCN, como las tareas domésticas. La proporción de mujeres en el trabajo total, remunerado y no remunerado, llegó al 55 por ciento de las horas de trabajo total realizado por todas las personas, que es comparable con la estimación de un 53 por ciento en el Informe sobre Desarrollo Humano del PNUD de 1995.

Algunas cuestiones fundamentales en materia de política que surgieron a raíz de los resultados fueron:

- *Se había subestimado en gran parte el PIB total del país, ya que no incluía los productos y servicios para consumo propio, en su mayoría producidos por mujeres.*
- *La división de la fuerza de trabajo total de un hogar entre los trabajadores remunerados y no remunerados genera una jerarquía que refleja la condición de inferioridad de las mujeres, tanto en el hogar como en el mercado de trabajo.*
- *Si se recogieran las estadísticas relacionadas con el trabajo no remunerado, eso permitiría una planificación realista en materia de empleo y formación profesional.*
- *Estas estadísticas también permiten la asignación real de actividades con un alto coeficiente de mano de obra intensiva y recurrente, sobre todo las actividades realizadas por las mujeres, así como la determinación de estrategias para aliviar las cargas de tiempo de las mujeres: sistemas de abastecimiento de agua, garantizar la disponibilidad de forrajes y combustible, y la creación de guarderías infantiles.*

Fuente:

Naciones Unidas: Integrating Unpaid Work into National Policies, CESPAP y PNUD, Nueva York, 2003.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

C. Mejorar el acceso a los recursos productivos

El crecimiento del sector privado y la creación de empleo dependen de la capacidad de las personas para hacer uso de los recursos productivos. La tasa de fracaso de las actividades empresariales de las mujeres siempre es alta allí donde su acceso a los recursos productivos ha sido limitado debido a la discriminación directa o indirecta. Pocas mujeres son capaces de salir del engranaje de la pobreza.

Para aumentar de forma significativa la productividad de las mujeres y permitir que sus actividades económicas se expandan y entren en fase de crecimiento, se necesitan medidas políticas que abran el acceso a una gama de recursos como el crédito, la tierra, la herencia, la información, la tecnología, las redes, y las calificaciones.

Cada una de estas medidas puede tener importantes efectos multiplicadores en términos de aumento de la productividad y el crecimiento económico mediante la integración de instituciones y servicios, la acción positiva y programas, legislación y políticas de igualdad de oportunidades en el empleo.

La tasa de fracaso de las actividades empresariales de las mujeres siempre es alta allí donde su acceso a los recursos productivos ha sido limitado debido a la discriminación directa o indirecta. Pocas mujeres son capaces de salir del engranaje de la pobreza.

Otra área relacionada con la mejora del acceso de las mujeres a los recursos productivos incluye la superación del prejuicio del hombre como sostén del hogar. Mientras que durante las últimas décadas el prejuicio explícito del hombre como sostén del hogar en las políticas económicas ha disminuido en muchos países desarrollados, todavía persiste en algunas formas en muchos países. Por ejemplo, el acceso de las mujeres a las pensiones, la seguridad social y las prestaciones sociales está ligado a su marido, y en

algunos casos, las políticas fiscales vinculan los ingresos de las mujeres como un ingreso secundario al de sus maridos.

Unos análisis de género básicos de las desigualdades estructurales existentes a las que deben hacer frente las mujeres en un determinado país puede ayudar a los formuladores de políticas a determinar los potenciales efectos negativos de las diferentes opciones políticas y a diseñar políticas que no tengan un prejuicio inherente del hombre como sostén del hogar.

D. Vinculación económica y política social

Una tendencia dominante en la política económica es ver una separación entre la eficacia (aspectos económicos) y la igualdad (los problemas sociales), y de orientar las políticas económicas hacia los sectores económicos más sólidos. Incluso en los procesos de estrategia de lucha contra la pobreza (ELP), a menudo hay políticas separadas para los sectores “sociales” y los sectores “productivos”. Los problemas de las mujeres a menudo son relegados a los objetivos sociales en dichos marcos de política y, por lo tanto, siguen siendo invisibles en la formulación de la política económica.

Esa forma de pensar no consigue ver a los pobres y marginados (incluidas las mujeres marginadas) como agentes potenciales de transformación económica, sino que son percibidos como beneficiarios finales de la riqueza creada por otros. Sobre este supuesto “de filtración” subyacente se perfilan muchas medidas políticas. Se puede ver, por ejemplo, en: programas de formación profesional dirigidos únicamente a personas calificadas o que saben leer y escribir; programas de microcréditos que requieren garantías reales y el domicilio de la residencia; iniciativas de desarrollo económico local que no toman en cuenta la economía informal, y políticas de fomento empresarial para las secciones (generalmente con predominio masculino) de los sectores del sector privado formal.

Tal como se señaló en la Sección Uno, este tipo de pensamiento económico se inclina fácilmente por la opinión de que la igualdad es un lujo costoso que debería esperar hasta que la economía haya alcanzado cierto tamaño y nivel de productividad.

Afortunadamente, este pensamiento se está revirtiendo. Esto se debe en parte a:

- la promoción de la OIT del programa de trabajo decente, que establece el trabajo decente como un factor productivo en sí mismo,
- los cambios en el pensamiento sobre el desarrollo, que se centra en reforzar las capacidades humanas para impulsar el dinamismo económico y la transformación social (en particular, Amartya Sen), y
- la evidencia cada vez mayor de que las medidas para favorecer la igualdad muchas veces desempeñan un papel decisivo en el logro de una mayor productividad y crecimiento económico.

Dentro de un marco de trabajo decente y capacidades, los políticos ya no tienen que luchar con las contrapartidas entre eficacia e igualdad, porque ambas no sólo pueden abordarse de manera simultánea, sino que, además, están estrechamente relacionadas. En lugar de ser un aspecto residual del desarrollo económico, las medidas para aumentar la igualdad han llegado a ser fundamentales en la creación y mejora del empleo y las oportunidades económicas.

La provisión social, como las inversiones en educación y salud, mejora las capacidades de los pobres y de las mujeres; debería ser vista como una inversión por los formuladores de políticas económicas en lugar de como un costo. Estas políticas son relativamente costoeficaces (cuestan menos en un país pobre que en un país más rico) y esto las hace asequibles incluso para los países de bajos ingresos. A menudo, estas políticas también tienen un alto coeficiente de mano de obra y esto puede tener efectos indirectos sobre la creación de empleo.

Hay datos históricos que muestran lo que sucede cuando se les da oportunidades a las mujeres que han sido previamente excluidas de la vida económica. El efecto se deja sentir no sólo en una mayor productividad y los ingresos, sino también en externalidades positivas tales como la mejora de la salud infantil y la educación y la disminución de las tasas de fecundidad de la mujer.

De manera análoga, los defensores del capital humano han reconocido desde hace tiempo que unas estrategias relativamente simples pueden desencadenar la capacidad productiva de los pobres y marginados con efectos multiplicadores sobre toda la sociedad. Entre estas estrategias sencillas se incluye un mayor acceso a la educación y la salud y garantizar la igualdad de acceso a los recursos productivos.

La formulación internacional de políticas reconoce cada vez más la vinculación entre los objetivos sociales y económicos, y admite que la igualdad es tanto un medio como un fin en el proceso de desarrollo.

La formulación internacional de políticas reconoce cada vez más la vinculación entre los objetivos sociales y económicos, y admite que la igualdad es tanto un medio como un fin en el proceso de desarrollo. Estos cambios se han producido no sólo a través de las iniciativas de la OIT a favor del trabajo decente, que establecen una base social para la vida económica, sino también gracias a los esfuerzos de otros agentes internacionales como el Banco Mundial.

El Banco Mundial ha acumulado datos que demuestran que la desigualdad frena el crecimiento, reduce la productividad, aumenta la pobreza, y contribuye a muchas deficiencias en materia económica. Con respecto a los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), por ejemplo, esta institución sostiene que el objetivo Tres sobre la igualdad de género no es sólo un objetivo en sí mismo sino que es el medio fundamental para alcanzar los otros siete ODM.

E. Mejor representación de las mujeres en el diálogo de políticas económicas

En muchos países de bajos ingresos se están llevando a cabo iniciativas para elaborar políticas económicas mediante métodos democráticos. Ello suele realizarse a través de los procesos de Estrategias de Lucha contra la Pobreza (ELP). Las amplias consultas entre la sociedad civil están dando como resultado una mayor transparencia y rendición de cuentas. Los interlocutores sociales desempeñan un papel fundamental para abordar las cuestiones de género, y para que las mujeres, cuyas voces no se escuchan en esos foros, se organicen, se movilicen y estén representadas.

Las amplias consultas entre la sociedad civil están dando como resultado una mayor transparencia y rendición de cuentas.

En algunos países desarrollados, herramientas tales como una serie de instrumentos para la elaboración de presupuestos con una perspectiva de género¹² permiten a muchos activistas de la sociedad civil analizar el proceso presupuestario a través de una óptica de género, y ejercer presión para volver a dar prioridad a la asignación de recursos nacionales y locales a fin de promover una mayor equidad.

F. Políticas fiscales

Las políticas fiscales son un instrumento importante para promover la igualdad de género. Entre éstas se incluyen medidas tales como los impuestos que financian bienes y servicios públicos, las transferencias de ingresos, los incentivos, o la movilización y asignación de recursos nacionales para los objetivos de equidad.

Entre las estrategias fiscales que pueden ayudar a las mujeres marginadas y pobres se incluyen la exención del IVA para bienes y servicios básicos; la eliminación de los pagos por servicios como la educación primaria y la asistencia sanitaria derivada de la maternidad; el establecimiento de sistemas fiscales progresivos, y facilitar las transferencias de ingresos para quienes trabajan principalmente en la economía de la prestación de cuidados.

Algunos sistemas tributarios incluyen prejuicios sexistas explícitos, como cuando la responsabilidad del impuesto sobre la renta de las personas físicas está ligada al hogar, cuando las tasas marginales de imposición disuaden de trabajar a las trabajadoras secundarias del hogar, y en la asignación de exenciones, deducciones y la fijación de los tipos impositivos. Afortunadamente, muchos países han logrado eliminar estos prejuicios.

Sin embargo, los prejuicios sexistas implícitos persisten en otros impuestos, como los impuestos sobre los productos básicos, los impuestos sobre el comercio y los impuestos de los ingresos de las empresas. Éstos pueden cambiar el patrón de consumo de los hogares, el ingreso de los hogares o sus modelos de desarrollo.

La capacidad de un gobierno para proporcionar bienes y servicios públicos disminuye cuando su base de ingresos se reduce debido a la privatización de los activos públicos, la reducción de los tipos del impuesto sobre la renta, la reducción de aranceles o la reducción de los impuestos a las empresas como incentivos para la IED. Estas medidas pueden afectar negativamente la participación de la mujer en la fuerza de trabajo y, al mismo tiempo, aumentar su carga de trabajo no remunerado.

G. Estrategias de crecimiento favorables para los pobres

En los debates sobre política internacional, cada vez es más frecuente reconocer que las políticas económicas basadas en el control estricto de la inflación y el crecimiento no han dado sus frutos en términos de creación de empleo. En el mejor de los casos, han tenido escaso efecto sobre el alivio de la pobreza, y en el peor de los casos, ha quedado demostrado que han agravado la situación de pobreza y el desempleo y aumentado la desigualdad entre las personas y las regiones. El crecimiento es un requisito indispensable para la reducción de la pobreza y, durante la última década, la pobreza en general ha disminuido, no sólo en Asia, sino también en África. Sin embargo, la escasa atención dedicada a los aspectos distributivos del crecimiento ha tenido como resultado el aumento de la desigualdad en los ingresos que, a su vez, a) reduce la eficacia con la que el crecimiento reduce la pobreza y conduce al empleo productivo en el corto y medio plazo y b) socava las perspectivas de crecimiento elevado y sostenible y la reducción de la pobreza en el futuro.

Varios países han reconocido que el crecimiento no se traduce necesariamente en la creación de oportunidades de empleo y la reducción la pobreza. Estos países han estado desarrollando sistemas de crecimiento favorables para los pobres con el fin de ayudarlos para que se conviertan tanto en agentes como en beneficiarios del crecimiento económico.

Las políticas de crecimiento favorables para los pobres reconocen las múltiples dimensiones de la pobreza. Utilizan una serie de estrategias encaminada a dar a los pobres la posibilidad de aprovechar las nuevas oportunidades.

Las políticas de crecimiento favorables para los pobres reconocen las múltiples dimensiones de la pobreza. Utilizan una serie de estrategias encaminada a dar a los pobres la posibilidad de aprovechar las nuevas oportunidades. Estas estrategias incluyen: aumentar el acceso a los recursos productivos como la tierra, los mercados y el capital; ofrecer incentivos y oportunidades para la mejora de las capacidades; invertir en servicios básicos e infraestructura, y reducir la vulnerabilidad de los pobres ante el riesgo a través de distintas formas de protección social.

Muchas veces, las estrategias de crecimiento favorables para los pobres se diseñan con una combinación de políticas que vinculan la igualdad, el empleo, el crecimiento y la reducción de la pobreza. Una buena manera de lograr una reducción sostenible de la pobreza es la elaboración de medidas que mejoren la igualdad de género en el empleo, la educación y el acceso a los recursos productivos y promoviendo una mayor capacidad de negociación femenina en el hogar.

Las estrategias de crecimiento favorables para los pobres pueden evitar la división entre las políticas económicas y sociales, así como los compromisos entre igualdad y eficacia. Una combinación de políticas de crecimiento favorables para los pobres debe hacer frente a las necesidades de los procesos de crecimiento, así como a los objetivos distributivos y sociales. También debe fortalecer el empleo, ya que éste puede ser el vínculo entre el crecimiento y la reducción de la pobreza cuando se orienta hacia los pobres y va acompañado de las políticas de formación para mejorar sus capacidades en el empleo y el espíritu empresarial.

En los últimos decenios, los debates sobre políticas se han centrado en la relación entre la equidad y el crecimiento. Hay pruebas que demuestran que la desigualdad tanto puede obstaculizar como promover el crecimiento, y que el crecimiento tanto puede reducir como ahondar la desigualdad.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

También hay pruebas que demuestran que la desigualdad de género reduce el promedio de capital humano de una sociedad, así como el número de talentos disponibles para los empleadores. Obviamente, esto perjudica el rendimiento económico.

Las políticas de crecimiento favorables para los pobres puede tener como objetivo permitir que las mujeres contribuyan al crecimiento y, al mismo tiempo, que se beneficien de dicho crecimiento como participantes en los mercados de trabajo, teniendo en cuenta que una cosa no se deriva automáticamente de la otra.

Varios estudios por países han demostrado que la desigualdad de género en la educación reduce el crecimiento económico tanto a corto como a largo plazo, y que existen fuertes vínculos entre las grandes desigualdades de género y los bajos niveles de ingresos per cápita.

En contraste, formar a las mujeres para que puedan participar en la vida social y económica no sólo tiene como consecuencia beneficios inmediatos en la productividad y la producción, sino también en las externalidades positivas, como la reducción de la fertilidad y la mortalidad infantil, y el aumento del nivel educativo de los niños. También se producen beneficios a largo plazo en términos de formación de capital humano y desarrollo económico.

H. Presupuestos nacionales y gasto público

Los recursos públicos bien orientados pueden dar autonomía a las mujeres de manera muy significativa. Entre los ejemplos se incluyen infraestructuras tales como el transporte, los servicios públicos, las carreteras, los servicios de guardería y otros servicios; bienes públicos como la salud, la educación, y otras formas de desarrollo de recursos humanos. En muchos casos los beneficios pueden tener la doble vertiente de aliviar las responsabilidades asistenciales de las mujeres en el hogar y, al mismo tiempo, facilitar su participación en la economía remunerada.

Las políticas que reducen al mínimo el papel del Estado en la provisión social pueden tener el efecto contrario. Los debates de política internacional han reconocido cada vez más que el crecimiento y la equidad van unidos de la mano, lo que ha influido, a su vez, en el pensamiento general de ser más comprensivos con el gasto público.

En lugar de “excluir” el desarrollo económico, se puede utilizar el gasto público para “incluir” el crecimiento del sector privado. Esto puede hacerse mediante la mejora de las capacidades de los agentes económicos, como las mujeres que han sido excluidas previamente, y ayudarles a acceder a un trabajo bien pagado. Por consiguiente, la intervención pública es un importante medio de compensar las deficiencias del mercado y los prejuicios por razones de género.

Los recursos públicos bien orientados pueden dar autonomía a las mujeres de manera muy significativa. En muchos casos los beneficios pueden tener la doble vertiente de aliviar las responsabilidades asistenciales de las mujeres en el hogar y, al mismo tiempo, facilitar su participación en la economía remunerada.

I. Presupuestos de género

Los presupuestos son pilares fundamentales de la política macroeconómica. Son los medios por los cuales los gobiernos asignan recursos con el fin de alcanzar sus objetivos económicos y sociales. Después de que se reconociera que los presupuestos no son imparciales frente al hombre y la mujer, importantes herramientas en materia de políticas han evolucionado para examinar los efectos diferenciales de la asignación nacional (y local) según se trate de hombres o de mujeres.

Las iniciativas para la incorporación de las cuestiones de género en el presupuesto no requieren presupuestos¹³ separados para las mujeres o para los hombres, sino que son los intentos de desglosar el presupuesto de un gobierno general en función de su impacto sobre los hombres y las mujeres. Se emplea una serie de herramientas y metodologías (véase recuadro).

Herramientas y métodos para la incorporación de las cuestiones de género en el presupuesto:

- *evaluación de políticas que estén sensibilizadas con las cuestiones de género,*
- *evaluaciones desglosadas por sexo de los beneficiarios,*
- *análisis desglosado por género de la incidencia del gasto público,*
- *análisis desglosado por sexo de la incidencia tributaria,*
- *análisis desglosado por sexo del presupuesto sobre la utilización del tiempo,*
- *marco de políticas económicas a medio plazo sensibilizadas con las cuestiones de género y*
- *declaraciones presupuestarias sensibilizadas con las cuestiones de género.*

Una de las herramientas más utilizadas es la **evaluación de políticas que estén sensibilizadas con las cuestiones de género**, lo que implica (a) determinar cuáles son las cuestiones de género explícitas e implícitas de un sector o programa concretos, b) la determinación de los recursos asignados, y c) evaluar si la política y la asignación de recursos vigentes perpetuarán o cambiarán las desigualdades de género entre hombres y mujeres.

Las herramientas tienen en cuenta el papel de la **economía no remunerada**, por lo que son una forma de evitar “**falsas economías**”. Éstas aparecen cuando los intentos de reducir o contener los costes financieros de un sector (como la asistencia sanitaria) tienen como resultado la transferencia de los costes reales y la utilización del tiempo a la economía de la prestación de cuidados. Mediante el reconocimiento de la economía no remunerada, las herramientas para incorporar las cuestiones de género al presupuesto pueden ayudar a los formuladores de políticas a evitar la presunción en materia de políticas de que la economía reproductiva es un recurso infinitamente disponible.

La incorporación de las cuestiones de género a los presupuestos se ha utilizado en muchos países, tanto desarrollados como en desarrollo. El proceso comenzó en Australia en 1984. Los formuladores de políticas y los grupos de la sociedad civil de todo el mundo son cada vez más conscientes de las ventajas de utilizar el análisis presupuestario para ayudar a lograr la igualdad de género y mejorar la formulación de políticas.

Una buena formulación de políticas requiere comprender tanto el efecto de la política en sí como el modo en que podría diseñarse mejor a fin de alcanzar resultados que satisfagan las necesidades de las mujeres y los hombres en general, y de diferentes grupos de mujeres y hombres en particular. Se pueden utilizar las herramientas de incorporación de las cuestiones de género en los presupuestos, no sólo para analizar los presupuestos existentes, sino también para ayudar a elaborar presupuestos futuros más

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

sensibilizados con las cuestiones de género, lo que daría lugar a un uso más eficaz de los recursos nacionales.

Entre las características más importantes de la incorporación de las cuestiones de género a los presupuestos se incluye su contribución a una mayor transparencia y rendición de cuentas con respecto al uso de los recursos públicos. Asimismo, refuerza la participación de la sociedad civil en la formulación de presupuestos y rendición de cuentas.

Algunos críticos han señalado que las herramientas para incorporar las cuestiones de género a los presupuestos sólo analizan la asignación de recursos y no cuestionan el marco normativo general. Sin embargo, la incorporación de las cuestiones de género a los presupuestos se puede utilizar de forma que ayude a redefinir las prioridades políticas y para garantizar que el dinero público se utilice de forma racional. La elaboración de presupuestos atentos a las cuestiones de género puede abrir el camino para asegurar que objetivos tales como el empleo, la reducción de la pobreza y la igualdad de género calen más hondo en los marcos de políticas y se los dote de los recursos financieros adecuados.

J. Políticas financieras

En respuesta a las crisis financieras, por lo general se presta mucha atención al sistema financiero mundial y a sus principales agentes y mercados. Pero como la magnitud de la crisis de 2008 no tiene precedentes, es necesario llamar la atención a sus implicaciones para la gente, sobre todo para las personas pobres de los países pobres, incluidas las mujeres.

Es esencial que los gobiernos mantengan el apoyo a las prioridades sociales para no poner en peligro el desarrollo a largo plazo

y para compensar la carga desigual sobre las mujeres. Las prioridades no sólo deben recaer sobre los proyectos en materia de infraestructuras, que suelen crear puestos de trabajo para los hombres, sino también sobre las inversiones sociales en los servicios de asistencia, que reducen la presión sobre el trabajo no remunerado.

Las lecciones extraídas de la Argentina podrían resultar instructivas para idear políticas que estimulen la economía y que puedan lograr una mayor equidad. Este país logró recuperarse de la crisis de 2001 con una tasa de crecimiento anual del 8 por ciento a partir de 2002, y, además, una reducción de la pobreza del 56 al 20 por ciento y del desempleo del 30 al 7 por ciento. Sus políticas incluyen, entre otras medidas, las políticas de gasto público favorables para los pobres, centrándose en las prioridades de desarrollo a largo plazo, tales como la construcción de infraestructuras e inversión en capital humano¹⁴.

La protección de las personas de los efectos de una recesión requiere un paquete integral que mantenga el funcionamiento de los servicios de educación y de salud, que se extienda el seguro de desempleo, que ponga en marcha y amplíe los programas de empleo de emergencia, que proteja los sistemas de pensiones, que garantice el acceso a viviendas asequibles y estabilice los precios de la energía y los alimentos. Un margen fiscal para invertir en estos programas es fundamental para lograr una recuperación sostenible.

Además, muchas veces son las características del diseño y las estrategias de focalización de las respuestas las que resultan esenciales para asegurar que tanto mujeres como hombres tengan acceso a los beneficios. Por ejemplo, en materia de infraestructuras públicas y programas de inversión diseñados para proporcionar empleo a gran número de los trabajadores despedidos, puede mejorar la igualdad de acceso para las mujeres con la ampliación del concepto de "obras públicas" a los programas que permitan incorporar los servicios sociales y los

componentes de protección del medio ambiente. Los servicios sociales podrían incluir la prestación de los servicios sociales esenciales basados en la comunidad: atención auxiliar de la salud, el cuidado de ancianos, el cuidado de los niños y actividades relacionadas con el desarrollo de la primera infancia y la juventud. Estos componentes atraen a las mujeres y a los jóvenes, ya que para algunas actividades no se necesita más que la educación secundaria¹⁵.

Además, al mismo tiempo que se diseñan los paquetes de estímulo fiscal, es importante tener en cuenta a los más vulnerables en la sociedad. Por ejemplo, el componente de la microfinanciación destinada a las microempresas dentro de los paquetes de estímulo tendrá un gran impacto sobre las personas vulnerables, incluidas las mujeres.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

¹ Elson, D.: "Male bias in macroeconomics: the case of structural adjustment", en Elson D. (ed.): *Male Bias in the Development Process*, (Manchester, Manchester University Press, 1991).

² Heintz, J.: *Globalización, política económica y empleo*: Implicancias en materia de pobreza y género. Documento de Estrategia del Empleo. Ginebra, Oficina Internacional del Trabajo, 2007.

³ El enfoque residualista tiene como objetivo la asistencia pública a los más necesitados, lo que deja a la mayoría de las familias en situación permitirse sólo aquellos cuidados que puedan pagar. El enfoque residualista es característico de los planteamientos políticos neoliberales.

⁴ Los regímenes fiscales progresivos son aquellos en los que los más ricos pagan una tasa mayor de impuestos.

⁵ Budlender, D.: *Expectations versus realities in gender-responsive budget initiatives*, Artículo preparado para el Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD), Ginebra, 2004.

⁶ UNIFEM: *Gender Budget Initiatives: Strategies, Concepts, and Experiences*, Nueva York, 2002.

⁷ Heintz, J., *op. cit.*

⁸ Elson, D., *op. cit.*

⁹ Véase Elson y King-Dejardin.

¹⁰ King Dejardin, A. y Owens, J.: *Asia in the global economic crisis: Impacts and responses from a gender perspective*, A technical note for the High level Regional Forum on responding to the economic crisis, Manila, 18-20 de febrero de 2009.

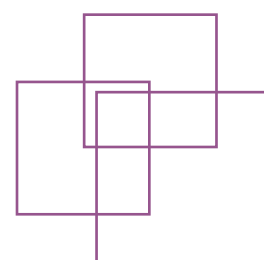
¹¹ *Women at a glance*, Departamento de Información Pública de las Naciones Unidas, DPI/1862/Rev.2, Nueva York, mayo de 1997, <http://www.un.org/ecosocdev/geninfo/women/women96.htm> (consultado el 11 de febrero de 2009).

¹² Para más detalles sobre los instrumentos para la elaboración de presupuestos con una perspectiva de género, véase <http://www.gender-budgets.org/>

¹³ Para más detalles sobre los instrumentos para la elaboración de presupuestos con una perspectiva de género, véase <http://www.gender-budgets.org/>

¹⁴ S. Fukuda-Parr: *The Human Impact of the Financial Crisis on Poor and Disempowered People and Countries*, Asamblea General de las Naciones Unidas: Mesa redonda interactiva sobre la crisis financiera mundial. Nueva York, 30 de octubre de 2008.

¹⁵ A. King Dejardin y J. Owens, *op. cit.*



Instituciones y políticas relativas al mercado de trabajo

Al inicio de este informe de políticas se enfatiza sobre la situación desigual de las mujeres en relación a los hombres en la fuerza laboral; y sobre el gran potencial que tienen para promover el desarrollo económico. A continuación, se subrayan algunos de los papeles que las políticas públicas adecuadas, tanto activas como pasivas, en el mercado laboral pueden desempeñar para superar las desigualdades y desarrollar plenamente dicho potencial.

Cuestiones clave en materia de género

Las políticas del mercado laboral median entre la oferta (personas que buscan empleo) y la demanda (puestos de trabajo ofertados). Su intervención puede producirse de varias formas. Hay políticas que contribuyen directamente a la asignación de trabajadores a puestos de trabajo, y a la de los puestos de trabajo a los trabajadores (los servicios de empleo públicos y privados; ayudan a buscar empleo, a registrar los prospectos y las vacantes; a elaborar perfiles, proporcionando información del mercado laboral); o, a mejorar las capacidades de los trabajadores (por ejemplo, la formación y la readaptación profesional), para reducir la oferta de mano de obra (por ejemplo, la jubilación anticipada, el apoyo a la educación); a crear puestos de trabajo (obras públicas, creación de empresas y trabajo por cuenta propia) o a cambiar la estructura del empleo en favor de los grupos desfavorecidos (por ejemplo, los subsidios de empleo para grupos específicos). Las instituciones del mercado contemplan una amplia variedad de acuerdos institucionales que se diferencian entre unos países y otros. Éstas son: la administración del trabajo, los sistemas de formación, los consejos de fijación de salarios, los sistemas de seguridad social, los consejos o comités tripartitos, los mecanismos para la resolución de conflictos, las instituciones de formación, y así sucesivamente.

En este apartado se señalan algunos de los patrones que siguen las mujeres en la fuerza de trabajo, y cómo éstos, a menudo, ponen a las mujeres en situación de desventaja. En la sección se exponen argumentos para el diseño de políticas públicas e instituciones del mercado laboral más atentas al género.

Las tasas de representación femenina en la fuerza de trabajo están determinadas por las estructuras sociales, culturales y económicas relacionadas con las relaciones de género dentro de una sociedad en particular.

1. Patrones de participación de la fuerza de trabajo femenina

En las últimas décadas, una característica notable de los mercados laborales es la tasa de aumento de la participación de la mujer. El número total de mujeres en el mercado de trabajo mundial en el 2009 fue de alrededor de 1.284,8 millones (empleadas o desempleadas)¹. Esta tendencia está relacionada con una serie de factores (ver recuadro).

Sin embargo, los patrones de participación de la fuerza de trabajo femenina no son los mismos en todos los países. Las tasas de participación están determinadas por las estructuras sociales, culturales y económicas asociadas a las relaciones de género dentro de una sociedad en concreto.

Algunas regiones, como África, pueden tener tasas de hasta el 62 por ciento, mientras que otros países en Oriente.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Los factores de la participación cada vez mayor de la mujer en la fuerza de trabajo incluyen:

- una tasa de natalidad más baja,
- un retraso en la edad de contracción de matrimonio y de crianza de los hijos,
- aumento de los niveles de educación de la mujer,
- cambios en las actitudes sociales,
- el crecimiento de la demanda de mano de obra femenina, y,
- la incapacidad de algunos hogares para sobrevivir sin las remuneraciones de la mujer.

Medio y África del Norte pueden mostrar cifras tan bajas como un 25-27 por ciento. En algunos países, las mujeres están confinadas en sus casas mientras que en otros, las mujeres pueden estar cada vez más involucradas en trabajos no tradicionales.²

En muchos países en desarrollo, donde se produce una dualidad de los mercados de trabajo, las mujeres se concentran en la economía informal y, a menudo, en el extremo inferior, donde las capacidades, la productividad, los ingresos y la protección son más bajos.

En muchos países desarrollados hay más mujeres que hombres con trabajos a tiempo parcial, temporal u ocasional. Toman estos trabajos con el fin de equilibrar sus responsabilidades laborales y familiares; sin embargo, éstos trabajos no ofrecen los beneficios salariales y no salariales del empleo fijo.

2. Las mujeres en el mercado de trabajo a menudo se encuentran en situación de desventaja y discriminación

En general, la situación de la mujer en el mercado laboral se caracteriza por las numerosas desventajas y la discriminación. La segmentación del mercado de trabajo es común en todos los mercados de trabajo,

La segmentación del mercado de trabajo es común en todos los mercados de trabajo, independientemente del nivel de ingresos del país.

independientemente del nivel de ingresos del país. Con frecuencia, las oportunidades económicas y las opciones de las mujeres se ven limitadas tanto por la segregación horizontal como por la vertical, a causa de:

- la división del trabajo por género y las normas sociales,
- la discriminación en el acceso a la educación, la formación, la contratación y la promoción, y
- los niveles de desigualdad salarial.

Otros aspectos relativos a las desventajas y la discriminación son:

- Las mujeres se concentran en ocupaciones predominantemente femeninas con escasas posibilidades de superarse dentro del sector o en nuevas ocupaciones. Dicha separación está relacionada con la rigidez del mercado laboral y la ineficacia económica.
- Muchas veces las tasas oficiales de desempleo son mayores para las mujeres que para los hombres. Con frecuencia, este hecho encubre a) los altos niveles de trabajadores desalentados que son mujeres, y b) la inactividad del mercado laboral de las mujeres debido al nivel de participación irregular, vinculado a la crianza de los hijos y el trabajo reproductivo.
- Los datos disponibles de una serie de países han demostrado que las mujeres son muy vulnerables en las crisis económicas. El «prejuicio del hombre como sostén de la familia» a menudo significa que, durante una crisis financiera, las mujeres son las primeras en perder el empleo en la economía formal.
- Incluso cuando las mujeres trabajan, eso no supone ninguna garantía para salir de la pobreza, tal como demuestra el hecho de que una proporción significativa de los trabajadores pobres sean mujeres.

- Las mujeres también integran algunos de los grupos más discriminados del mercado laboral como los jóvenes, los trabajadores de edad y las personas con discapacidad, lo que agrega nuevos niveles de desventaja y vulnerabilidad económica vinculados al género.
- En muchos países con excedente de mano de obra, las mujeres tienen aún menos probabilidades de encontrar trabajo que los hombres, y ahora conforman el número creciente de trabajadores no calificados que migran en busca de trabajo temporal.

Éstas son algunas de las desigualdades estructurales existentes en la situación de las mujeres en el mercado laboral. Pero, también hay nuevas cuestiones vinculadas a la globalización, la competitividad, el cambio de las estructuras de producción y la innovación tecnológica. La población laboralmente activa del mundo está luchando para adaptarse a las nuevas demandas, y hay una creciente presión hacia la flexibilidad³ del mercado laboral que puede ser a expensas de la seguridad y de las normas fundamentales del trabajo. En algunos casos, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo ha aumentado con la flexibilidad del mismo. Esto se debe al deterioro de la calidad del empleo y al aumento de la subcontratación; en consecuencia, hay más trabajadores en la forma de trabajo informal.

3. Es necesario reconocer la contribución femenina al desarrollo económico

Es evidente que, pese al número creciente de mujeres económicamente activas, la posición y condición de la mujer en el mercado laboral en general es débil. Esto es problemático, no sólo para las propias mujeres sino para el funcionamiento eficaz de la economía.

Mejorar el funcionamiento del mercado, en particular mediante la mejora de la igualdad de género, es un elemento esencial para reducir la pobreza, mejorar el capital humano, asegurar una distribución eficaz del trabajo

La posición y condición de la mujer en el mercado laboral es generalmente endeble. Esto es problemático, no sólo para las propias mujeres sino para el funcionamiento eficaz de la economía.

y la innovación, y fomentar el crecimiento y el desarrollo.

Las políticas del mercado laboral son una herramienta mediante la cual los políticos pueden nivelar los desequilibrios entre la oferta y la demanda de mano de obra y garantizar la igualdad.

Con el fin de diseñar intervenciones para hacer frente a la ineficacia económica, los formuladores de políticas analizan los factores de la oferta y los relacionan con la demanda del mercado. Las políticas del mercado de trabajo pueden ser herramientas poderosas para cambiar la situación económica de un país.

Las políticas del mercado que proporcionan los apoyos adecuados para alentar la participación laboral de las mujeres pueden tener el efecto inmediato de aumento de la productividad y la producción; mientras que, a través de sus efectos sobre la decreciente fertilidad, también inciden profundamente sobre la calidad de la formación del capital humano y el tamaño de la población activa futura.

Formulación de políticas sensibles al género

Las políticas del mercado laboral no pueden ignorar las dimensiones de género. Tienen que adoptar medidas específicas que tengan en cuenta la oferta⁴ y la demanda⁵ de las trabajadoras, sea porque las mujeres son agentes económicos con un rico potencial de recursos humanos; porque su potencial debe ser plenamente aprovechado para lograr los objetivos de eficiencia y crecimiento; y porque, siguen siendo víctimas de discriminación e, incluso, están más vulnerables y marginadas debido a los procesos del mercado laboral. Esto indica que las metas de la justicia social y la equidad no se están cumpliendo.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

En este apartado se examinan algunas de las formas en las que las políticas del mercado y las instituciones pueden reafirmar la posición de la mujer en el mercado de trabajo.

Los formuladores de políticas cuentan con un amplio conjunto de políticas del mercado de trabajo, tanto activas como pasivas, que se pueden utilizar para mejorar el funcionamiento de dicho mercado y contribuir a una mayor igualdad de género.

A. Políticas del mercado de trabajo sensibles al género

Las políticas del mercado de trabajo deben abordar en la medida de lo posible las causas de discriminación de género, no sólo para compensarlas, sino que, además, para examinarlas en relación al **ambiente favorable o desfavorable** en el que se supone que tienen que operar. Las estrategias globales para proporcionar empleo, productivo y libremente elegido por las mujeres tendrá que formular políticas de empleo, como, componente esencial; pero, también tendrá que incluir **reformas legislativas, promoción y sensibilización, políticas macroeconómicas, presupuestarias y financieras, desarrollo institucional, movilización y organización de grupo, etc.**

En relación específica al diseño y la aplicación de las políticas y programas del mercado de trabajo, el reto sería distinguir cuándo es necesaria, una transversalización del género y cuando medidas específicas para la igualdad de género. El enfoque para abordar estas diferencias de género debe ser un enfoque que busque un equilibrio entre las consideraciones de eficacia económica y la justicia social y la equidad, y que promueva la eliminación de la segregación de género, fomentando las oportunidades para que hombres y mujeres trabajen juntos en el mercado laboral.

En particular, **las políticas y/o las estrategias de empleo** cumplen un importante papel en la promoción de la igualdad de género en el trabajo. El artículo primero del

Convenio núm. 122 de la OIT (1964) sobre la política de empleo establece que “Con el objeto de estimular el crecimiento y el desarrollo económicos, de elevar el nivel de vida, de satisfacer las necesidades de mano de obra y de resolver el problema del desempleo y del subempleo, todo Miembro deberá formular y llevar a cabo, como un objetivo de mayor importancia, una política activa destinada a fomentar el pleno empleo, productivo y libremente elegido”. En los países en donde se establezcan estas políticas y estrategias, será importante llevar a cabo un análisis de género de las diferentes acciones y garantizar la existencia de indicadores que tengan en cuenta las cuestiones de género en los resultados.

Las políticas del mercado laboral pueden desempeñar un papel fundamental para garantizar la equidad, la justicia social y la diversidad en el mercado laboral, así como la eliminación de la discriminación.

B. El papel de las políticas pasivas del mercado laboral para promover la igualdad en el trabajo

Los formuladores de políticas cuentan con un amplio conjunto de políticas del mercado de trabajo, tanto activas como pasivas, que se pueden utilizar para mejorar el funcionamiento de dicho mercado y contribuir a una mayor igualdad de género.

Las políticas pasivas del mercado de trabajo incluyen el seguro de desempleo, el apoyo a los ingresos y un marco legislativo que consiga un equilibrio entre la eficacia económica y la protección laboral. Un **marco legislativo adecuado** debe incluir disposiciones sobre cuestiones tales como la edad mínima, el número máximo de horas laborales y horas extraordinarias, los contratos de trabajo, las relaciones laborales, una protección especial adecuada para las nuevas madres, y las disposiciones contra la discriminación para proteger a las mujeres y las minorías. Las **normas internacionales del trabajo**,⁶ una vez ratificadas, también forman parte del marco legislativo.

La integración de la perspectiva de género en la Estrategia Europea de Empleo (EEE)

La Estrategia Europea de Empleo ha adoptado un doble enfoque de integración de la perspectiva de género y medidas específicas. Desde el comienzo de la Estrategia, los Estados Miembros han realizado esfuerzos considerables para fortalecer la política de igualdad de género en el ámbito del empleo. Estos esfuerzos incluyen acciones para aumentar la tasa de empleo de las mujeres, para disminuir su tasa de desempleo, para hacer frente a la segregación del mercado laboral y para eliminar las diferencias salariales entre hombres y mujeres.

Se otorga un papel fundamental a las políticas de conciliación entre la vida laboral y familiar tanto para las mujeres como para los hombres, especialmente a través de la prestación de servicios para el cuidado de niños y otras personas dependientes. También es importante la reintegración de las mujeres que se reincorporan al mercado laboral después de una ausencia. Por otra parte, se ha establecido un compromiso más firme de integrar el objetivo de la igualdad de género en todas las políticas de empleo. Es importante mencionar que las directrices sobre el fortalecimiento de las políticas de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres no sólo se refieren a los Estados miembros, sino que también van dirigidas a lograr la participación de los interlocutores sociales para reducir las diferencias entre hombres y mujeres.

Fuente:
<http://ec.europa.eu/social/home.jsp?langId=es>

Un área importante para las políticas pasivas del mercado laboral es la **protección social**, sobre todo, porque la mayoría de las mujeres se encuentran en la economía informal. La heterogeneidad de la economía informal no permite proponer soluciones uniformes para ampliar la cobertura social, sin embar-

go, hay medidas fundamentales que deben llevarse a cabo, como por ejemplo:

- Ampliar el acceso a los servicios básicos de salud mediante la diversificación del sistema nacional, que consiste en componentes financiados por los impuestos, seguros sociales y privados, y los componentes basados en la comunidad;
- Un sistema de prestaciones familiares que faciliten la asistencia de los niños a la escuela; y
- Un sistema de programas orientados a las transferencias en efectivo que proporcionen cierto grado de seguridad de ingresos para las personas de los grupos de edad activa, es decir, la asistencia social relacionada con los programas de obras públicas y políticas del mercado de trabajo (por ejemplo, dinero en efectivo para los programas de trabajo).

Todo lo anterior beneficiará a las mujeres y los hombres desfavorecidos que están dentro de la economía informal.

C. El papel de las políticas activas del mercado laboral para promover la igualdad en el trabajo

Las PAMT son fundamentales para garantizar la protección de los trabajadores contra los efectos negativos de los cambios estructurales, la globalización y los avances tecnológicos, y también para ayudarlos a adaptarse a las demandas cambiantes del mercado laboral.

Las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT) incluyen:

- iniciativas para generar empleo a través de los programas de obras públicas que requieren una utilización intensiva de mano de obra,
- subsidios a la contratación,
- la promoción de las PYME y el trabajo por cuenta propia,
- la formación y la readaptación profesional,

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

- y
- los programas de desarrollo de las calificaciones y la empleabilidad.

Las PAMT también incluyen el funcionamiento eficaz de las instituciones y los servicios de búsqueda de empleo para vincular la oferta y la demanda. Las PAMT son fundamentales para garantizar la protección de los trabajadores contra los efectos negativos de los cambios estructurales, la globalización y los avances tecnológicos, y también para ayudarlos a adaptarse a las demandas cambiantes del mercado laboral.

Las políticas tienen que basarse en datos precisos y desglosados por sexo para comprender las diferencias existentes, así como los efectos diferenciados de las políticas sobre mujeres y hombres.

Otras características de las PAMT incluyen:

- Las PAMT son importantes para las mujeres a causa de las elevadas tasas de pobreza de las trabajadoras, del desempleo y de los niveles de inactividad relacionados con su trabajo reproductivo. Teniendo en cuenta estos factores, es importante que, en el momento de diseñar políticas activas, los formuladores de políticas públicas se centren en la **edad laboral de la población** en lugar de centrarse únicamente en las tasas de desempleo.
- Se puede conseguir un efecto significativo para eliminar la segmentación del mercado laboral para las mujeres mediante la gestión de PAMT que se ocupen de:
 - las oportunidades de formación para calificaciones con fuerte demanda,
 - la alfabetización,
 - los incentivos para ocupaciones no tradicionales, y
 - la colocación profesional,
 - la experiencia laboral,
 - la promoción de las empresas
 - las medidas para reducir el tiempo asignado a las tareas domésticas.
- En los países en desarrollo, centrar la atención en la **economía informal** y en las mujeres que se encuentran entre los trabajadores pobres permite que las PAMT garanticen un equilibrio de género equitativo entre los beneficiarios. Un elemento esencial para el éxito de cualquier PAMT es ayudar a reducir los **obstáculos internos** a la participación de la mujer. Las PAMT deben abordar las cuestiones relacionadas con el transporte, el cuidado de los hijos y las responsabilidades domésticas en todos los programas de formación y colocación profesional.
- En el diseño de políticas públicas, debe realizarse un análisis de las desigualdades estructurales y el conjunto de deficiencias del mercado laboral relacionadas con la mujer. Las políticas tienen que basarse en datos precisos y **desglosados por sexo** para comprender las diferencias existentes, así como los efectos diferenciados de las políticas sobre mujeres y hombres. Éste es particularmente el caso cuando van dirigidas a grupos desfavorecidos como los jóvenes y los discapacitados, puesto que las mujeres representan una gran proporción de las personas más vulnerables dentro de estos grupos.
- A pesar de que todos los trabajadores, independientemente de su sexo, se verían afectados por los cambios estructurales, las PAMT también deben ir dirigidas a los sectores y oficios predominantemente femeninos, que pueden estar en declive. Alentar a las mujeres a aprender nuevas calificaciones y adaptarse a las **demandas tecnológicas cambiantes** puede dar a los países una ventaja competitiva para atraer a futuras inversiones extranjeras directas (IED), ya que muchas veces dichas inversiones se ven atraídas por el trabajo de las mujeres.
- Las PAMT en los países con excedentes de mano de obra deben hacer frente a elevados niveles de discriminación y desventaja para las mujeres, muchas de las cuales se ven obligadas a buscar trabajo temporal en el extranjero. Para los formuladores de políticas de los

países emisores de **migración**, la migración puede parecer una solución para el desempleo y la baja base de calificaciones de las mujeres. Sin embargo, a largo plazo es una solución poco estable para una economía. La **creación de empleo** es esencial a) para garantizar que la migración sea una opción real para las mujeres y, b) para evitar los altos costos sociales relacionados con la migración temporal.

- Algunos países han utilizado **programas puente** dirigidos específicamente a las mujeres que han estado fuera del mercado laboral durante períodos prolongados y que ayudan a mejorar sus calificaciones de empleabilidad.
- Otros países han estado promoviendo cada vez más **el trabajo por cuenta propia y el desarrollo de las PYME** para mujeres mediante la creación de un entorno de políticas favorable y mejorando su acceso al crédito, la tierra, la propiedad, la tecnología, los mercados, la información y las redes.
- **La formación previa al empleo y en el empleo y la reeducación en competencias profesionales y habilidades técnicas** que incluye el establecimiento de metas para las niñas en diferentes programas de formación, especialmente en calificaciones que son típicamente masculinas; medidas especiales para facilitar la entrada de trabajadores con responsabilidades familiares; y la flexibilidad en el diseño y la realización de los cursos de formación, incluidos la ubicación y el tiempo.
- El papel de los **servicios de empleo** es fundamental para vincular a la mujer al mercado de trabajo. Hay una gran variedad de actividades que pueden fomentar la equidad en el empleo. Esto se lleva a cabo mediante el asesoramiento y la orientación a las mujeres solicitantes de empleo para animarlas a eliminar la segmentación del mercado laboral y entrar en nuevas esferas de trabajo, y a través de la lucha contra las prácticas discriminatorias de contratación de los empleadores. En ambos casos, la capacidad y la

eficiencia del personal implicado es un elemento esencial.

- Otra herramienta importante de las PAMT son los **programas de obras públicas que requieren una utilización intensiva de mano de obra**⁵ relacionados con el desarrollo de infraestructuras. Muchas veces, estos programas pueden ser menos costosos que los sistemas de uso intensivo de capital y, al mismo tiempo, pueden aportar valiosas infraestructuras para las comunidades pobres. Las dimensiones de género de dichos programas se discuten en el cuadro que sigue.

¹ Véase OIT: Women in labour Markets: Measuring progress and identifying challenges (Ginebra, 2010).

² *ibid.*

³ La flexibilidad del mercado de trabajo incluye la desregulación de los mercados de trabajo para aumentar la flexibilidad del tiempo de trabajo; la contratación y el despido, y haciendo los salarios y los costes laborales más sensibles a las presiones del mercado; el debilitamiento de las disposiciones en materia de seguridad y sistemas de prestaciones de desempleo, y la introducción de políticas activas del mercado de trabajo: programas de formación, ayuda en la búsqueda de empleo para los trabajadores; subsidios a los empleadores para que contraten a desempleados de larga duración, y programas especiales para los jóvenes que abandonan la escuela. Para examinar más detalladamente este debate, véase S. Cazes: Flexibilidad en Europa. Apuntes para el futuro, documento presentado al Diálogo tripartito de alto nivel sobre el Modelo Social Europeo en el contexto de la globalización, Centro Internacional de Formación de la OIT Turín, 1-3 de julio de 2008.

⁴ Los factores relativos a la oferta incluyen los datos demográficos de sexo, edad, fecundidad, urbano/rural, migración y población activa/inactiva.

⁵ En la demanda del mercado laboral se influyen factores tales como el crecimiento sectorial, los salarios, la promoción del sector privado, la inversión pública, el empleo formal e informal, la expansión del comercio y la IED.

⁶ Las normas fundamentales del trabajo incluyen aspectos tales como a) la libertad sindical y la negociación colectiva, b) la eliminación del trabajo forzoso e infantil, y c) la eliminación de la discriminación en el empleo y la ocupación.

⁷ O para más información sobre este tema, véase el Informe sobre el coeficiente de empleo del crecimiento.

El género y los programas de garantía del empleo

Los programas públicos de empleo son una forma importante de luchar contra la pobreza y estimular la demanda efectiva a través de la garantía de niveles mínimos de trabajo para los pobres. La tasa de participación de las mujeres en los programas de garantía del empleo en todo el mundo varía debido a una serie de factores. Del mismo modo que su participación en el mercado de trabajo depende de limitaciones de género, tales como el trabajo reproductivo no remunerado, también ocurre lo mismo en los programas de garantía. Muchas veces, los planes de empleo se vinculan a la construcción de infraestructuras físicas, como carreteras, escuelas y edificios para la comunidad, a menudo un trabajo físico muy pesado que puede ser percibido como trabajo “propio de hombres”. Tales percepciones son insostenibles en muchos contextos ya que, incluso allí donde se producen restricciones culturales sobre las mujeres, ellas suelen participar en trabajos que implican actividad física en muchos países en desarrollo. Sin embargo, es necesario al mismo tiempo crear conciencia respecto al aspecto físico del trabajo, sobre todo teniendo en cuenta el frágil estado de salud de las mujeres pobres en algunos contextos.

Los factores que contribuyen al éxito de la participación de las mujeres en los programas de trabajo incluyen el transporte diario, sobre todo a los lugares de trabajo que se encuentran a gran distancia, y la prestación de servicios de guardería. Esto puede suponer algunos costos adicionales, pero suelen ser mínimos ya que puede contratarse a mujeres mayores para cuidar a niños pequeños.

Las características de los salarios de los programas de garantía también determinan a menudo las tasas de participación femenina. Con frecuencia, la determinación de un salario que anime a los pobres y las mujeres a participar es difícil, ya que pueden entrar en juego las cuestiones relacionadas con las diferencias salariales y la discriminación. Sin embargo, si los salarios son demasiado elevados, entonces los hombres y quienes no son necesariamente pobres pueden llegar a predominar en la participación. Algunas mujeres pueden preferir un salario a destajo, ya que les ofrece flexibilidad en sus tareas del hogar, mientras que otras prefieren un salario diario si el trabajo es particularmente difícil y, por tanto, su salario a destajo sería muy reducido. El pago de los alimentos también atrae a muchas mujeres dadas sus responsabilidades en la provisión de alimentos en los hogares.

Otro factor determinante de la participación de la mujer son los criterios de elegibilidad. Cuando los programas de garantía están dirigidos a los cabezas de familia o cuando sólo un miembro de la familia puede participar, las mujeres pueden quedar excluidas o excluirse ellas mismas. Cuando se han dirigido los programas directamente a las mujeres, han tenido más éxito, y en los casos en que son las organizaciones comunitarias las que intervienen en la selección, a menudo las mujeres tienen mayores probabilidades de ser seleccionadas.

Fuente: Swamy G.: Gender Dimensions of Public Employment Schemes, Banco Mundial, Grupo de Género y Desarrollo, Washington, DC, borrador, 2003.

Prácticas adecuadas en el lugar de trabajo

Al inicio de este informe de políticas se destaca el hecho de que las prácticas de trabajo afectan a hombres y mujeres de formas diferentes. A continuación, se comprueba que las buenas prácticas en el lugar de trabajo exigen respuestas políticas a nivel nacional, así como a nivel empresarial.

Cuestiones clave en materia de género

Las malas condiciones laborales y salariales y la falta de movilidad son las preocupaciones de muchas mujeres en el mundo del trabajo. Al mismo tiempo, la división del trabajo por género es tan grande en muchas sociedades que las mujeres también tienen grandes dificultades para combinar las responsabilidades familiares con la necesidad de obtener ingresos. Las prácticas en el lugar de trabajo afectan a ambas cuestiones: la participación laboral de las mujeres y la lucha por equilibrio entre el trabajo y la vida familiar (trabajo productivo y reproductivo).

La participación femenina en la fuerza de trabajo ha aumentado en la mayoría de las regiones del mundo, pero más puestos de trabajo no significan necesariamente mejores.

1. Las prácticas en el lugar de trabajo pueden tener efectos tanto positivos como negativos en las mujeres

Las buenas prácticas en el lugar de trabajo establecen un vínculo entre los argumentos basados en los derechos y los argumentos basados en la eficiencia, porque, si bien es importante abordar las diversas formas de desigualdad y discriminación por razón de género como un tema de derechos laborales, también tiene sentido hacerlo en el terreno económico.

Entre las cuestiones que afectan negativamente a las mujeres en el lugar de trabajo se incluyen:

- las diferencias salariales,
- el acoso sexual,
- la ausencia de prestaciones por maternidad,
- la falta de oportunidades de formación y promoción,
- los techos de cristal que impiden la movilidad al alza de las mujeres,
- las políticas de contratación desleal,
- la falta de flexibilidad para compaginar la jornada laboral con la vida familiar,
- la falta de organización y representación de los trabajadores, y
- el uso de contratos temporales y precarios para evitar el pago de los derechos correspondientes a los trabajos fijos.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Algunos lugares de trabajo no cuentan con políticas y prácticas para promover la igualdad de oportunidades y reducir los diversos tipos de discriminación directa e indirecta (ver el recuadro). Esto puede tener un efecto negativo significativo sobre las oportunidades de empleo de la mujer.

Otros lugares de trabajo promueven activamente políticas de igualdad y favorables a la familia, que han demostrado ir acompañadas de beneficios empresariales tales como:

- una reducción del absentismo laboral,
- una mayor productividad,
- una mayor lealtad por parte del personal y los clientes,
- mejora de la imagen de empresa en la comunidad,
- menos movimientos de personal,
- una mayor innovación, y
- una mayor capacidad de las empresas para contratar a los mejores profesionales de calidad.

Estos beneficios afectan a todas las empresas, sean grandes o pequeñas. Si bien los costos de las medidas para promover la igualdad pueden ser mayores en empresas más pequeñas, pueden haber oportunidades a través de la negociación colectiva para distribuir dichos costos. Un entorno propicio en el ámbito de las políticas nacionales puede ayudar a las pequeñas empresas a elaborar una política de igualdad capaz de beneficiar a ellas mismas y a sus trabajadores.

Las mujeres pueden tener dificultades incluso para obtener un contrato por un empleo remunerado. Esto se debe a que algunos empleadores consideran que la contratación de mujeres implica mayores costos, o que las mujeres tienen más probabilidades de dejar el empleo a causa de las responsabilidades familiares. Para las mujeres que están empleadas, los empleadores pueden mostrarse reacios a mejorar sus calificaciones y desarrollar su potencial debido a creencias similares.

El trabajo a tiempo parcial ofrece a algunas mujeres la oportunidad de hacer malabarrismos con su vida laboral y familiar, pero limita sus oportunidades para promocionar y desarrollar su carrera. Esto podría estar relacionado con el hecho de que las mujeres estén representadas de manera insuficiente en cargos de alto nivel debido a los prejuicios, a un historial de interrupción de la vida laboral, y pocas oportunidades para mejorar su formación y sus calificaciones.

Formulación de políticas sensibles al género

Existe una amplia gama de formas de garantizar que las buenas prácticas laborales benefician a las mujeres, sus empleadores y la economía en su conjunto. Las hay en el ámbito nacional, incluidos los mecanismos institucionales, y en el ámbito de la empresa.

A. Promoción de buenas prácticas en el lugar de trabajo: el papel de las políticas nacionales y marco normativo

En el ámbito nacional, la política y la legislación pueden establecer el marco general para garantizar la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en el mundo del trabajo. Dos Convenios fundamentales de la OIT¹ proporcionan orientación sobre el desarrollo de estrategias efectivas contra la discriminación y para promover la igualdad de retribución no sólo en la legislación, sino también en las políticas y los programas.

Una importante herramienta para promover la igualdad de oportunidades son los **códigos del trabajo**, que forman una sólida base para fomentar la igualdad de oportunidades en el lugar de trabajo. Muchas de las reformas de las leyes de trabajo deberían ser integradoras no sólo en el sentido de que deberían proporcionar la igualdad de trato entre mujeres y hombres trabajadores, sino también para incluir la igualdad de trato de los trabajadores de la economía informal ante la ley, en especial de los trabajadores agrícolas.

Otra forma de promover la igualdad en el trabajo es a través de las **políticas de igualdad de oportunidades en el empleo y de la legislación en contra de la discriminación**. Se trata del compromiso de formar parte en prácticas y procedimientos relacionados al empleo que no discriminen y que aseguren la igualdad entre individuos de diferentes grupos o sexos. Éstos también pueden incluir los **actos de igualdad de retribución** que constituyen la base legal para la igualdad de remuneración por un trabajo de valor similar. También, incluyen la **acción afirmativa**, que se basa en el reconocimiento de que, en algunos casos, la prohibición de la discriminación por sí sola no basta para establecer una igualdad de condiciones. En dichos casos, tal vez sea necesario un trato diferente de un grupo desfavorecido hasta que las causas que justifican la adopción de estas medidas dejen de existir. Otra área de

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

interés para la legislación es la **protección de la maternidad y el permiso parental**.

La gama de medidas que pueden promoverse en el ámbito nacional para fomentar la igualdad de oportunidades en las prácticas de trabajo es muy amplia. La siguiente tabla ofrece una muestra:

En el marco de los salarios y los beneficios, se debe poner en marcha medidas para abordar: · la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor, · la clasificación de los puestos de trabajo, · las horas de trabajo, · el trabajo a tiempo parcial, · los horarios de trabajo flexibles, · las pensiones, · la asistencia sanitaria, · los beneficios por horas extraordinarias, y · los subsidios dependientes.	Para hacer frente a la no discriminación y garantizar la igualdad para las mujeres, las estrategias pueden incluir: · la acción afirmativa, · el derecho a organizarse colectivamente, · la igualdad de oportunidades en la contratación, la formación y la promoción, y · abordar el acoso sexual.	Ayudar al desarrollo de un equilibrio en la vida laboral y familiar de los trabajadores es vital para las mujeres en áreas tales como: · la no discriminación contra las mujeres embarazadas y madres lactantes, · el permiso de maternidad, · la seguridad en el empleo, · el permiso de paternidad, · el permiso parental, · el permiso por razones familiares, y · los servicios de guardería.
--	--	--

Las **medidas de salud y seguridad** también son un componente importante de la promoción de buenas prácticas en el trabajo. Las condiciones de trabajo y el entorno laboral son fuentes de riesgos para la salud, tanto para los hombres como para las mujeres. Tradicionalmente se ha subestimado el peligro para la salud de las trabajadoras debido a que las normas de seguridad y salud ocupacional y la exposición a sustancias peligrosas suelen centrarse en la población masculina y las pruebas de laboratorio². Así pues, es esencial una legislación laboral en materia de salud y seguridad que atienda a las cuestiones de género, que evite los prejuicios que surgen cuando se centran en la industria, y que preste atención a los trabajadores agrícolas y a los de la economía informal, tales como las trabajadoras domésticas.

Una última área clave son los derechos de los **trabajadores no permanentes**, una gran proporción de los cuales son mujeres. Los trabajos ocasionales, temporales, estacionales, con contrato y a tiempo parcial pueden pasar por trabajos fijos encubiertos, pero con el estatus de no permanente y con escasos derechos y beneficios. El disponer de lo necesario para una mayor protección en estos tipos de categorías de trabajo y mejorar sus condiciones y estatus puede mejorar significativamente la situación de las mujeres en los lugares de trabajo.

B. Promoción de buenas prácticas en el lugar de trabajo: los mecanismos institucionales

El control efectivo, a través de **la inspección del trabajo**, es esencial para asegurar que se cumplan las normas y se apliquen las leyes. Un sistema de inspección del trabajo eficaz es capaz de hacer frente a la discriminación con una regularidad diaria. Los inspectores de trabajo también pueden desempeñar un papel importante para evitar la discriminación, proporcionando información y asesoramiento a los empleadores³.

Las comisiones de igualdad de oportunidades o de lucha contra la discriminación existen en una gran variedad de formas, desde las que ayudan a las personas en la adopción de medidas hasta la aplicación de planes de acción y la recomendación de reformas jurídicas. Algunas pueden tener un enfoque específico, como las comisiones de igualdad de remuneración. La mayor parte de estas comisiones tratan de promover **métodos de evaluación del trabajo libres de prejuicios de género**. Se trata de una herramienta eficaz que requiere la comparación del valor de los dos trabajos que difieren en contenido. Se ha elaborado una serie de metodologías con este fin⁴.

Las políticas en materia de **servicios de guardería** son fundamentales para incrementar la participación femenina en la fuerza de trabajo. Los servicios de guardería tienen que ser accesibles y asequibles.

Los gobiernos también pueden ofrecer **incentivos fiscales** para promover las medidas a favor de la igualdad y ayudar a las empresas más pequeñas a que cumplan la legislación. También se pueden utilizar las **políticas de contratación pública** para complementar la legislación nacional sobre la igualdad en el empleo. Las políticas de contratación pública pueden garantizar la igualdad de oportunidades en el empleo y la igualdad de remuneración para un trabajo de igual valor⁵.

C. Promoción de buenas prácticas en el lugar de trabajo: el papel de los empleadores

Existen tres áreas que pertenecen al ámbito de la empresa. Éstas son: las responsabilidades de los empleadores, las políticas en el lugar de trabajo y los procedimientos de presentación de quejas.

Los empresarios pueden invertir en su personal como un recurso clave para su negocio. Cumplir con buenas prácticas efectivas en el lugar de trabajo es realmente positivo para la empresa por las siguientes razones: reafirma la moral y la productividad de los empleados, proporciona al empresario la posibilidad de asignar a las mejores personas en un trabajo determinado, y reduce al mínimo las quejas y las interrupciones del trabajo. Sin embargo, se exige a los empleadores que creen un lugar de trabajo libre de discriminación y acoso. Dichas responsabilidades se recogen dentro del conjunto de leyes estatales de cualquier país.

En el ámbito empresarial hay cuestiones que afectan a las mujeres y a los hombres de forma distinta, y los empleadores, en algunos casos, pueden adaptarse a esa situación. Por ejemplo, el horario laboral tiene un efecto desproporcionado sobre las mujeres, por ser ellas las que principalmente se ocupan todavía del cuidado de la familia. En muchos países, las largas jornadas laborales impiden que se pueda compaginar el trabajo y la familia. Los empleadores pueden medir los resultados de las mujeres trabajadoras y los trabajadores en lugar de las horas trabajadas, en cuyo caso se pueden aplicar **patrones de trabajo flexibles** en situaciones determinadas, cuando resulte beneficioso para las empresas. Esto incluye el **trabajo a tiempo parcial** y el teletrabajo. Sin embargo, estos patrones no tienen por qué estar relacionados con empleos de baja categoría y beneficios laborales limitados.

En cuanto a las políticas en el lugar de trabajo, los empleadores pueden elaborar **códigos de conducta voluntarios**. Muchas grandes empresas han elaborado dichos códigos como parte de sus iniciativas de responsabilidad social corporativa. Los códigos de conducta están diseñados para motivar a todos los miembros de las grandes organizaciones, en particular a los propietarios, los directivos y representantes de los trabajadores, en cuanto a la aplicación de las normas internacionales del trabajo para respetar y garantizar los derechos de los trabajadores y mejorar el rendimiento de la organización. A menudo, estos códigos de conducta se basan en garantizar la igualdad de oportunidades, los principios de no discriminación y la flexibilidad de horarios para los trabajadores con responsabilidades familiares. Estos suelen ponerse en práctica a través de consultas y, a veces, pueden estar facilitados por las comisiones de igualdad o de otros organismos reguladores.

Los empleadores de muchos países del mundo también han ideado directrices o listas de verificación para el entorno de trabajo. El diseño de éstos suele ir dirigido a ayudar a los empleadores a cumplir con sus obligaciones legales y morales para alcanzar la igualdad en el lugar de trabajo. Ofrecen asesoramiento práctico y detallado sobre la manera de establecer y aplicar buenas prácticas en el lugar de trabajo.

En cuanto a los procedimientos de presentación de quejas, además de la elaboración de directrices y estrategias internas, los **convenios de negociación colectiva** son una herramienta clave para garantizar que se establezcan disposiciones en el lugar de trabajo a favor de la igualdad. Incluso, pueden ampliar las leyes vigentes, haciendo una provisión más completa para las mujeres. Los interlocutores sociales tienen un papel clave que desempeñar en la elaboración de políticas nacionales que promuevan lugares de trabajo justos y equitativos.

Requisitos esenciales para que las medidas favorables a la familia sean también favorables a la igualdad de género

- *Reconocer el papel de los hombres en materia de prestación de cuidados: Otorgar el permiso por paternidad y facilitar el permiso parental, ambos de los cuales han de ser intransferibles, después del permiso inicial por maternidad, tanto para los hombres como para las mujeres.*
- *Permitir que el trabajo «normal» sea más compatible con la vida familiar: Ofrecer arreglos flexibles respecto de los horarios de trabajo, los períodos de descanso y las vacaciones; ofrecer además vacaciones anuales pagadas, períodos de permiso breves para casos de urgencia, la posibilidad de trabajar a tiempo parcial (en buenas condiciones), con horarios flexibles y capitalización del tiempo de trabajo, el teletrabajo, la reducción de la jornada laboral y del número de horas extraordinarias.*
- *Hacer que las responsabilidades familiares sean más compatibles con el trabajo: Crear guarderías infantiles de calidad y de costo módico para los niños pequeños y en edad preescolar.*
- *Promover una repartición más equitativa de las responsabilidades familiares entre hombres y mujeres. .*

Fuente:

OIT: *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Informe I (B). Conferencia Internacional del Trabajo, 96 a. Reunión, Ginebra, 2007.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

¹ Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100) y Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111). Para obtener una lista de todas las normas internacionales del trabajo, véase <http://www.ilo.org/ilolex/spanish/index.htm>.

² Safe Work: Nota informativa sobre mujeres trabajadoras y cuestiones de género en la seguridad y la salud en el trabajo (en inglés): <http://www.ilo.org/public/english/protection/safework/gender/womenwk.htm>.

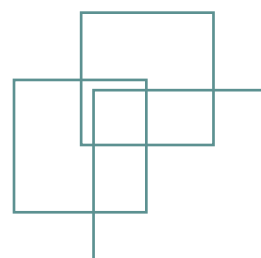
³ OIT: *La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean*. Informe I (B). Conferencia Internacional del Trabajo, 96 a. reunión, Ginebra, 2007.

⁴ *Ibid.*, pág. 74.

⁵ *Ibid.*, pág. 64

Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Sitio web: www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm



Desarrollo económico local

En este informe de políticas se destacan dos cuestiones de género principales relacionadas con el desarrollo económico local. A continuación se examina un enfoque de amplio alcance para garantizar que el desarrollo económico local tenga como resultado una formulación de políticas que atienda a las consideraciones de género.

Cuestiones clave en materia de género

El desarrollo económico local (DEL) es un proceso de desarrollo de ámbito local y participativo que se lleva a cabo en un determinado territorio o municipio en asociación con los agentes públicos y privados. Según el planteamiento DEL, se hace uso de los recursos locales y las ventajas competitivas con el objetivo final de estimular la actividad económica, crear empleo decente y reducir la pobreza¹.

El propósito del desarrollo económico local (DEL) es construir la capacidad económica de una área local para mejorar su futuro económico y la calidad de vida para todos. Es un proceso mediante el cual los socios de los sectores públicos, comerciales y no gubernamentales trabajan colectivamente para crear mejores condiciones para el crecimiento económico y la generación de empleo.

El proceso del DEL permite el diseño y la implantación de una estrategia de desarrollo común, haciendo uso de los recursos locales y de cualquier ventaja competitiva en un contexto global. (Ver cuadros).

Algunas de las estrategias contempladas en el planteamiento DEL son:

- establecer un diálogo entre las principales partes interesadas dentro de una comunidad para definir un plan de desarrollo,
- la creación de mecanismos institucionales para su aplicación,
- mejorar el acceso a la financiación y los servicios de desarrollo empresarial,
- la formación,
- el desarrollo de infraestructuras,
- elaborar estrategias para atraer inversión, y
- coordinación geográfica y funcional de los recursos locales, incluidos distintos criterios en cuanto a conglomerados.

Desde principios de 1990, la OIT aplica el enfoque DEL² a su labor, ya que es un enfoque práctico para fortalecer la capacidad económica de las localidades, no sólo para la generación de empleo y el crecimiento económico, sino también como acompañamiento a medidas como las normas laborales, el diálogo social y la protección social. En otras palabras, el planteamiento DEL ha facilitado la integración del Marco de Trabajo Decente a nivel local. Algunos de los problemas fundamentales con el enfoque original incluían:

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

- la falta de análisis de género,
- la exclusión de los sectores económicos más vulnerables de un territorio, incluidas las empresas de la economía informal, porque no eran percibidas como áreas de dinámica económica, sino como beneficiarias de la política social,
- una falta de énfasis en las normas el trabajo.

En este apartado se observa que las aproximaciones del DEL pueden no tener en cuenta las consideraciones de género, ni reconocer que, por un lado, las comunidades son heterogéneas en la práctica, y, por otro, que las mujeres pueden carecer de representación y voz. Al abordar dichas cuestiones, el enfoque del DEL puede proporcionar una poderosa herramienta de cambio en las comunidades y las estructuras sociales tradicionales.

1. El DEL puede brindar la oportunidad de facilitar la autonomía de la mujer

Al igual que muchas otras áreas de política, las aproximaciones iniciales del DEL se basaban en la separación de “lo económico” y “lo social”. Dentro de una comunidad, las estrategias del DEL solían enfocarse en los sectores económicos y empresariales más sólidos. Esto se debía a que se suponía que a) los beneficios del aumento de la productividad y la rentabilidad alcanzarían finalmente a los sectores económicos más débiles o b) los marginados y a los pobres recibirían asistencia social.

Esta separación de los derechos económicos y sociales tenía especial relevancia para las mujeres, ya que con frecuencia no se las consideraba agentes económicos dinámicos dentro de una comunidad y, por tanto, no se las incluía específicamente dentro de un enfoque DEL.

Los enfoques DEL más recientes suelen tener más clara la relación diferenciada de hombres y mujeres en relación al mercado laboral. Es así que para conseguir la plena participación de las mujeres en un proceso de DEL, es necesario cambiar actitudes discriminatorias profundamente arraigadas y desafiar las estructuras de poder existentes. En otros casos, y donde las mujeres disfrutaban de un mayor acceso a los recursos y las estructuras de toma de decisiones, el enfoque del DEL servirá para reforzar su participación en el sector privado y prestar más atención a sus necesidades en materia de servicios de desarrollo empresarial, acceso a la microfinanciación y capacidad de asociación.

2. Muchas comunidades están fragmentadas por divisiones que pueden provocar beneficios desiguales derivados de las estrategias de DEL

La división del trabajo por género dentro de los hogares, las comunidades y los mercados de trabajo locales es un punto de partida clave para entender la falta de homogeneidad y, por tanto, las posibles desigualdades dentro de una comunidad.

Las comunidades locales no son homogéneas. De hecho, en muchas comunidades, los diferentes agentes compiten por recursos y poder, lo cual crea divisiones y conflictos internos.

La división del trabajo por género dentro de los hogares, las comunidades y los mercados de trabajo locales es un punto de partida clave para entender la falta de homogeneidad y las posibles desigualdades dentro de una comunidad. Los roles no comerciales de la mujer en los hogares y en las comunidades determinan su capacidad para acceder a trabajos remunerados. La discriminación directa e indirecta limita sus actividades económicas retribuidas. Dicha discriminación incluye:

- un acceso limitado a las calificaciones y la educación,
- la falta de acceso a los recursos productivos como el crédito, los mercados, la información, la tierra y los servicios de asesoramiento, y
- limitaciones culturales sobre la movilidad.

La falta de análisis de las divisiones sociales desde etapas tempranas puede provocar la exclusión de muchos grupos, entre ellos mujeres, y puede, de forma no intencionada, negarles las oportunidades para beneficiarse de nuevas iniciativas económicas.

3. Las mujeres pueden carecer de voz y representación en el ámbito local

El diálogo social es un mecanismo clave del DEL. El planteamiento DEL se basa en el uso y la atribución de valor a los activos locales, las instituciones locales y la autonomía de las sociedades locales. Por tanto, las estrategias aplicadas responden a las necesidades y oportunidades identificadas por un grupo diverso de actores locales.

Aunque las estrategias del DEL se basan en el consenso, esto no implica que el proceso esté exento de problemas y riesgos. Debería hacerse especial hincapié en evitar duplicar las estructuras sociales desiguales y jerárquicas en el grupo actores interesados. En algunas sociedades, las mujeres, en especial, pueden tener un acceso limitado a los canales de información (por ejemplo acerca de los recursos, los mercados, la formación, las oportunidades de trabajo y otro tipo de información pública). La normativa de género, por ejemplo, puede limitar las opciones económicas de las mujeres. La segmentación del mercado de trabajo es evidente en muchas de las actividades empresariales que llevan a cabo las mujeres (éstas suelen concentrarse en calificaciones y actividades tradicionalmente femeninas, tales como cocina, costura, peluquería, etc.) La saturación del mercado, la baja productividad y la alta

competitividad explican el alto porcentaje de fracaso de dichas empresas. A menudo, por tanto, la guía resulta necesaria para ampliar las visiones y las opciones de las mujeres.

La falta de representación y de voz es un tema importante para las mujeres y otros grupos marginados en muchas comunidades, ya que a menudo se concentran en los sectores no organizados o tienen diversos grados de exclusión de la esfera pública.

De hecho, en algunas comunidades, un enfoque basado en el DEL no necesariamente consigue dar autonomía a las mujeres si éstas están rodeadas por prácticas sociales y culturales restrictivas. En tales situaciones puede ser muy difícil fomentar la promoción de la igualdad de derechos y normas laborales (que se establece a nivel nacional) ya que puede haber pocos incentivos para que los actores locales cambien las relaciones de género existentes.

Un enfoque basado en el DEL no necesariamente consigue dar autonomía a las mujeres si éstas están rodeadas por prácticas sociales y culturales restrictivas.

Por todo ello, muchas veces el enfoque se enfrenta al problema del respeto de las estructuras sociales tradicionales dentro de una comunidad definida por los actores locales, evitando al mismo tiempo la exclusión social y la reproducción de las desigualdades existentes.

Formulación de políticas sensibles al género

En este apartado se señala, en primer lugar, la necesidad de realizar un buen análisis en materia de género en las primeras etapas del DEL. Después se analizan algunas de las cuestiones de género que se relacionan con cada una de las seis fases del planteamiento DEL y que requerirían tal análisis.

A. La fase seis del planteamiento DEL puede ayudar a desbloquear las capacidades productivas de la mujer

Vale la pena abordar cada una de las seis fases de una estrategia típica de DEL a fin de comprender las cuestiones de género dentro de cada fase³.

Un análisis de género adecuado en las primeras etapas puede ayudar a evitar problemas más adelante

Comienzo de las actividades y creación de consenso

Cuando el consenso se está construyendo en torno a una estrategia de DEL, es necesario prestar especial atención para asegurar que las mujeres y los hombres tengan las mismas oportunidades de participar directamente en el grupo central de actores que lideran el proceso de DEL, y para que expresen sus necesidades y opiniones sobre el desarrollo de su localidad. Durante este proceso, tanto hombres como mujeres deben ser conscientes de la contribución potencial de la mujer al proceso de DEL y de las actitudes discriminatorias que les impiden participar. Además, con el fin de crear conciencia de género entre las autoridades locales, las iniciativas de fomento de la capacidad deberían estar orientadas hacia los representantes electos y el personal. Además, deberían incluir la sensibilización en materia de género, así como herramientas prácticas para que se pueda llevar a cabo el análisis y presupuestos de género. Es necesario incluir a representantes de grupos de mujeres para transmitir las preocupaciones y recomendaciones de sus miembros a los participantes de estos talleres.

Análisis territorial y cartografía de las instituciones

Este es el ámbito en el que se lleva a cabo el análisis de los sectores económicos e instituciones del territorio y, por tanto, es fundamental para analizar los roles de la mujer en la comunidad.

A pesar de que muchas mujeres son “invisibles” dado el tipo de trabajo que llevan a cabo, son una importante fuerza económica en la comunidad, tanto en términos del trabajo no remunerado que realizan como en el trabajo de generación de ingresos. Los factores que se deben considerar son:

- Es importante analizar el tiempo y los recursos que las mujeres dedican a actividades no comerciales puesto que supone un valioso recurso económico (aunque a menudo no reconocido) para la comunidad así como una limitación de su capacidad para realizar un trabajo remunerado.
- El análisis del territorio debería profundizar en la economía informal además de la formal, dado que muchas mujeres se concentran en la economía informal.
- Al analizar la capacidad institucional local (servicios de desarrollo empresarial, proveedores, instituciones de microfinanciación, etc.), es necesario evaluar en qué medida atiende las necesidades de las mujeres.
- El análisis pormenorizado de las limitaciones socioculturales y las diferentes formas de discriminación directa e indirecta en el acceso a los recursos productivos también es fundamental.
- La disponibilidad de tipos de infraestructura que puedan ofrecer apoyo a las actividades productivas de las mujeres (servicios de guardería, transporte, carreteras, saneamiento, servicios públicos, etc.) es otra cuestión importante que hay que tener en cuenta. Esta clase de servicios no sólo pueden generar empleo dentro de un enfoque con un alto coeficiente de empleo, sino que también pueden aliviar la “escasez de tiempo” de las mujeres y ayudarles a desviar recursos para actividades remuneradas.
- En el caso de los conflictos armados, las mujeres pueden desempeñar un papel importante para conseguir que la reconciliación sea posible, pero también pueden convertirse en víctimas de la violencia y la exclusión social. Es necesario tener consideración los aspectos relacionados con las crisis en los análisis del territorio y su dinámica socioeconómica (se ofrece más información en el informe sobre políticas núm. 12).

Sensibilizar y promover el foro local

Es fundamental escuchar las voces de las mujeres como partes interesadas del territorio. Puede que se necesiten iniciativas especiales para garantizar la inclusión y el equilibrio de género en diversos foros relacionados con la creación de consenso. Cuando existen fuertes limitaciones socioculturales sobre las mujeres, se torna necesario organizar foros separados para ellas, a fin de que articulen sus necesidades económicas y que entiendan sus derechos legales. Un foro por separado para hombres y líderes de la comunidad podría ayudar a crear conciencia respecto los beneficios de la participación económica de la mujer en una comunidad.

El foro local es el responsable de la formulación de la estrategia del DEL, la coordinación de los recursos locales, y la difusión de la información. Es esencial que las organizaciones de mujeres estén representadas en dicho foro y que se intente garantizar un equilibrio de género. Los términos de referencia para los miembros del foro también pueden detallar sus responsabilidades sobre la integración del género en todas las labores del foro.

Diseño de una estrategia de DEL y planificación de la acción

A fin de comprender los diferentes efectos que la estrategia de DEL puede tener sobre hombres y mujeres, es importante incluir el análisis de género y la planificación en la fase de diseño. A menudo es necesario combinar la integración y la acción positiva en cada una de las acciones que se emprenden (éstas incluyen el fortalecimiento de la prestación de servicios de apoyo empresarial, enriquecer la base de competencias de la comunidad y sacar el máximo partido de nuevos mercados).

La difusión de la información también es una actividad clave en este proceso, sobre todo cuando llega a mujeres que sólo pueden tener un acceso limitado a las fuentes de información pública. El diseño de la estrategia debería incluir actividades estimulantes para la organización de las mujeres de sectores “invisibles”, no sólo para garantizar que puedan contribuir al diálogo relacionado con la aplicación de la estrategia, sino también para que estén mejor organizadas, participen y aprovechen de los beneficios de las iniciativas económicas.

La estrategia de DEL puede contribuir de forma significativa a reducir la segmentación del mercado laboral eliminando, en primer lugar, los obstáculos en el acceso a los recursos productivos, y en segundo lugar, animando a las mujeres que participen en las nuevas actividades económicas a través de incentivos y nuevas oportunidades para la mejora de capacidades.

La creación de un entorno normativo propicio para las empresas ayuda a toda la comunidad en general y a las mujeres en particular. Además, las instituciones microfinancieras pueden ayudar a aprovechar el potencial productivo de las mujeres, sobre todo cuando van acompañadas de apoyo en materia de integración y de acción positiva por parte de los servicios empresariales.

Las medidas para reducir la carga doméstica de las mujeres (por ejemplo, a través de a) la prestación de servicios de guardería, b) la inversión en tecnologías de ahorro de trabajo en el hogar, y c) el apoyo en materia de infraestructuras) pueden ir acompañadas de una estrategia a largo plazo para reformar las relaciones de género y para que se garantice una distribución más equitativa de las tareas no comerciales.

Aunque la estrategia tenga por objeto el ámbito local, es importante establecer vínculos con objetivos a nivel macro más amplios, como los DELP, los ODM y las estrategias nacionales de desarrollo. Muchos de ellos ponen el énfasis en la promoción de la igualdad de género. Vale la pena señalar que gran parte de la teorización y la planificación en relación a la promoción de la igualdad y a otras normas fundamentales del trabajo, a menudo, se realizan a nivel nacional. Es así que se vuelve necesario traducirlas en iniciativas prácticas a nivel local, enmarcadas en la estrategia de DEL.

Aplicación de la estrategia

Al igual que ocurre con el foro local, es necesario abordar la representación de las mujeres y otros grupos de desfavorecidos en todos los niveles de la estructura de ejecución. Se puede garantizar el equilibrio de género en las estructuras de aplicación a través de cuotas o de la elección por separado de miembros mixtos del comité, lo que asegurará que las mujeres no sólo sean beneficiarias de las estrategias sino también socias activas en su aplicación.

Es esencial que se realice una comunicación adecuada del proceso de DEL a la comunidad para crear aceptación y para ayudar a asegurar la aceptación pública de las decisiones del foro. Se deben tomar medidas especiales para comunicarse con las mujeres cuando sea necesario (es decir, cuando los niveles de alfabetización entre las mujeres sean bajos y en el caso de las sociedades que limitan la participación femenina en la esfera pública).

Hay que recordar que un objetivo clave del proceso de DEL es utilizar, fomentar y fortalecer las estructuras de aplicación local, y trabajar con ellas y por medio de ellas. Desde una perspectiva de género, esto implica la transversalización de preocupaciones y asuntos de género, no sólo dentro del proceso de DEL, sino también incluyéndolas en el programa de planificación estratégica local y de formulación de políticas.

Supervisión y evaluación

El seguimiento de indicadores atentos a las consideraciones de género puede ayudar a tomar en cuenta los efectos de la estrategia de DEL en las mujeres; también puede ayudar con la elaboración de nuevas intervenciones que pudieran ser necesarias para superar los obstáculos de la participación de las mujeres y otras consecuencias no deseadas. Los responsables de la aplicación deberán fortalecer periódicamente las iniciativas para incluir la perspectiva de género.

La integración del análisis de género dentro de una estrategia típica de DEL con seis fases, tal como se ha descrito anteriormente, puede ayudar a desbloquear las capacidades productivas de las mujeres y generar grandes efectos multiplicadores en términos de aumento de la productividad y el crecimiento de la comunidad.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

¹ El sitio http://www.ilo.org/dyn/empent/empent.Portal?p_prog=L es un sitio útil para obtener una visión general del DEL.

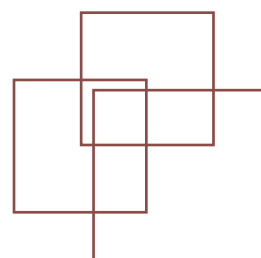
² <http://learning.itcilo.org/entdev/led/>.

³ OIT: Gender equality and Gender mainstreaming through local economic development strategies. Programa DEL y Oficina de Igualdad de Género, Ginebra, 2010.

⁴ Foro Económico Local: Mecanismo de coordinación creado para lograr la racionalización y la mejora del suministro local de servicios económicos.

Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Sitio web: www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm



Análisis de la cadena de valor

En este informe de políticas se destacan dos asuntos de género importantes y relacionados con el análisis de la cadena de valor. A continuación se examinan dos enfoques de amplio alcance para garantizar que el análisis de la cadena de valor resulte en una formulación de políticas que respondan a las consideraciones de género.

Cuestiones clave en materia de género

Una cadena de valor es una cadena de actividades relacionadas con la producción de un bien o servicio. Los productos que atraviesan todas las actividades de la cadena van ganando valor. La cadena de actividades ofrece a los productos más valor añadido que la suma de valores agregados de todas las actividades.

Una característica importante de la globalización ha sido la reestructuración de la producción sobrepasando fronteras geográficas y a través de complejas redes de contratación y subcontratación. La producción internacional se ha fragmentado, tanto en el ámbito geográfico como en el ámbito organizativo, sin perder coordinación a través de las fronteras. En muchos casos, la producción se basa en la especialización vertical en partes particulares en lugar de en productos terminados.

Es fundamental entender cómo funcionan las cadenas de valor, tanto para los formuladores de políticas como para las empresas de los países en desarrollo, ya que hay diferentes puntos de partida para el acceso al mercado y la mejora del diseño, el suministro, y el desarrollo tecnológico, al igual que una mejora en las condiciones de trabajo.

El análisis de la cadena de valor se ha convertido en una poderosa herramienta para comprender las complejas relaciones y los vínculos en el proceso de producción. Los investigadores han descrito el análisis de la cadena de valor como la cartografía de “toda la gama de actividades que se requieren para llevar un producto o servicio, desde la fase de su concepción, a través de las distintas fases de la producción (que implica una combinación de la transformación física y la aportación de diversos servicios de producción), hasta la entrega al cliente final y la eliminación definitiva después de su uso”¹.

Se ha convertido en un método determinante para a) evaluar las oportunidades a lo largo de la cadena y b) comprender en qué momentos las barreras en el proceso de producción pueden bloquear el acceso de las empresas y los pequeños productores en los países en desarrollo, sobre todo en el caso de las mujeres, que suelen concentrarse en el extremo inferior de las cadenas de producción.

El análisis de la cadena de valor se ha utilizado para diversos propósitos. Originándose en el análisis de la cadena de suministro, el análisis de la cadena de valor de las empresas ha sido tradicionalmente utilizado en su planificación estratégica para identificar su producción, comercialización y vínculos de distribución, y para determinar los puntos de partida hacia el aumento de la rentabilidad. También se la

ha utilizado en la investigación agrícola para realizar modelos de impacto de las políticas comerciales, los precios y los suministros de productos agrícolas. Hay quienes lo han utilizado para determinar los puntos que deben mejorar en las empresas dentro de una cadena específica de productos básicos.

El enfoque de la cadena de valor es una metodología basada en la suposición de que los resultados económicos y la competitividad de los conglomerados o los sectores dependerán en gran medida del modo en que dichos grupos, o sectores, se relacionen con otros agentes de la cadena de valor, tanto por arriba como por abajo. La metodología comienza con un análisis de la cadena de valor. En base a dicho análisis, se determina una serie de escenarios posibles para mejorar o desarrollar conglomerados o sectores y, posteriormente, se los implanta.²

Los formuladores de políticas han utilizado el análisis de la cadena de valor para llevar a cabo intervenciones en determinados sectores a fin de aumentar su ventaja competitiva. Para otros, el análisis de la cadena de valor se ha convertido en una poderosa herramienta para dar seguimiento a las relaciones laborales y a las condiciones de trabajo, y para comprender los tipos de bloqueo que limitan las oportunidades y el acceso a lo largo de una cadena de producción. Algunas multinacionales también han estado utilizando el análisis de la cadena de valor para mejorar las condiciones dentro de sus cadenas de producción, y para asegurar el cumplimiento de los códigos de conducta voluntarios, como parte de sus iniciativas de responsabilidad social corporativa.

En este apartado se examinan brevemente dos de las principales cuestiones de género relacionadas con el análisis de la cadena de valor.

1. Quienes se hallan en el extremo inferior de la cadena tienden a tener menos voz en todo lo que ocurre

Desde una perspectiva de género, una característica importante de muchas cadenas de valor es que en los procesos de producción hay distintos niveles de valor, riesgo y poder de negociación. El poder suele concentrarse en los vínculos superiores, mientras que los extremos inferiores de la cadena suelen caracterizarse por un mayor riesgo y un menor valor repartido. Los esfuerzos por reducir los costos de producción muchas veces recaen asimismo en los extremos inferiores de la cadena, donde muchas mujeres productoras pobres pagan el precio de la reducción de precios para el consumidor.

En algunas cadenas de producción, el capital es altamente móvil e inestable. El estancamiento de la demanda y la presión por producir “a tiempo” crean tensiones y riesgos muy intensos para los proveedores y los productores. Estos factores contribuyen a crear unas condiciones altamente competitivas entre las empresas contratistas, con muy pocas oportunidades para promover buenas condiciones de trabajo entre los subcontratistas posteriores de la cadena.

El poder suele concentrarse en los vínculos superiores, mientras que los extremos inferiores de la cadena a menudo se caracterizan por el mayor riesgo y el menor valor de reparto, proporcionalmente.

Las relaciones de trabajo dentro de la cadena a menudo se caracterizan por una solución de continuidad desde un pequeño grupo de relaciones de empleo formal en los vínculos superiores hasta una gran proporción de las relaciones informales, ya sea como subcontratistas o trabajadores subcontratados, en los vínculos inferiores.

Dependiendo del producto, la producción final puede llevarse a cabo en la economía informal de los países en desarrollo, ya sea en las zonas francas industriales o en algunas de las formas de trabajo más precarias y menos protegidas. Por ejemplo, un número creciente de personas trabaja en casa; una gran cantidad de dichos trabajadores depende de los subcontratistas para arreglar un contrato con un fabricante o un intermediario. En muchas ocasiones, son mujeres las que realizan los trabajos de montaje u otras tareas de escasa calificación con contrato. A los productores de las industrias con un alto coeficiente de mano de obra les gusta recurrir a los trabajadores a domicilio porque les da flexibilidad para responder a la evolución de la demanda y también reduce sus gastos laborales y generales. La flexibilidad es mayor porque los empleadores pueden contratar y despedir a los trabajadores a domicilio con mucha más facilidad que a los trabajadores de la fábrica. El uso de los trabajadores a domicilio también reduce los gastos generales de fabricación, eliminando la necesidad de mantener una capacidad que sólo se utilizará en los períodos de máxima demanda y transmitiendo a los trabajadores el costo de la electricidad, el mantenimiento de la máquina, y el alquiler.

2. La complejidad de ciertos acuerdos dificultan su regulación

Formulación de políticas sensibles al género

Las mujeres a menudo se concentran en las formas de trabajo más desprotegidas, mencionadas previamente. En este extremo de la cadena de valor las relaciones laborales pueden llegar a ser ambiguas y turbias. A menudo no queda claro si algunas categorías de trabajadores por cuenta propia son en realidad trabajadores que forman parte de una relación asalariada, pero encubierta, y que operan en un limbo jurídico al tiempo que son responsables de sus costos de producción y los riesgos asociados con la producción.

Por ejemplo, los trabajadores a domicilio no suelen ser auto-empleados plenamente independientes, sino que muchas veces establecen una relación de dependencia con su proveedor o contratista. Aunque se les paga un salario a destajo, con frecuencia su remuneración se ve reducida considerablemente, una vez que se descuentan los costos de producción.

La legislación laboral nacional a menudo se esfuerza por adaptarse a las nuevas relaciones de producción. Además, el seguimiento y la ejecución llegan a ser especialmente problemáticos cuando las complejas redes de intermediarios dificultan la designación de responsabilidades sobre las condiciones de trabajo, los salarios y el pago en partes.

A menudo no queda claro si algunas categorías de trabajadores por cuenta propia son en realidad trabajadores que forman parte de una relación asalariada, pero encubierta, y que operan en un limbo jurídico.

En este apartado se toma en cuenta dos cosas: la manera de superar el desconocimiento sobre la dimensión del género en el análisis de la cadena de valor; y, el desarrollo de un análisis de la cadena de valor bien enfocado que ayude a determinar cuáles son los puntos de intervención para promover el trabajo digno para las mujeres.

A. Es necesario hacer un análisis en las cadenas de valor que responda a los criterios de género

Dentro de un marco de trabajo digno, el análisis de la cadena de valor puede ser una herramienta poderosa para a) la modernización de las industrias y competición en los mercados internacionales, y b) la mejora de la situación de los trabajadores actualmente desfavorecidos dentro de la cadena de producción.

Para los formuladores de políticas, el análisis de la cadena de valor puede proporcionar un marco para establecer los diferentes niveles de intervención en las estrategias de crecimiento favorables para los pobres. Esto puede incluir desde el aumento del poder de negociación de los productores pobres hasta el aumento de acceso al mercado en los eslabones más altos de la cadena. El análisis de la cadena de valor ayuda a determinar cuáles son muchas de las oportunidades en materia de autonomía económica.

Las relaciones de género existen en todos los eslabones de la cadena, aunque pueden no ser visibles fácilmente.

Sin embargo, como cualquier instrumento de políticas, el análisis de la cadena de valor puede no responder a las cuestiones de género. Esto ocurrirá si no se realiza una cartografía completa de todos los sectores de la cadena de producción y se los desglosa por sexo; o, si no se evalúan las condiciones de trabajo y los diferentes niveles de poder, sobretodo en los extremos inferiores de las cadenas en donde se concentran las mujeres.

Las relaciones de género existen en todos los eslabones de la cadena, aunque pueden no ser visibles fácilmente. Las relaciones de género deben ser analizadas en cada etapa del análisis de la cadena de valor: desde la hipótesis inicial y los análisis de las partes interesadas, a la determinación preliminar de la oferta, la producción, la distribución y el consumo, y hasta el diseño de intervenciones para mejorar y redistribuir los valores. El análisis cuantitativo y cualitativo que investiga los valores relativos a lo largo de la cadena debe basarse en el análisis de género, ya que éste es una importante causa de bloqueo y de establecimiento de barreras dentro de cualquier sección de la cadena.

El análisis de la cadena de valor debe examinar los niveles micro, intermedio y macro de la cadena de producción, incluida la comprensión de la segmentación del mercado de trabajo y el impacto de los roles de género en el trabajo no comercial que limita las oportunidades para las mujeres.

El análisis de la cadena de valor debe examinar los niveles micro, intermedio y macro de la cadena de producción, incluida la comprensión de la segmentación del mercado de trabajo y el impacto de los roles de género en el trabajo no comercial que limita las oportunidades para las mujeres.

B. El análisis de la cadena de valor puede determinar puntos de intervención para la promoción del trabajo digno para las mujeres

El análisis de género en el estudio de la cadena de valor hace posible determinar los puntos de intervención en toda la cadena y así promover el trabajo digno para las mujeres en la producción internacional.

A nivel macro, los formuladores de políticas que empleen el análisis de la cadena de valor pueden determinar cuáles son los puntos vulnerables y de discriminación para el diseño de respuestas apropiadas.

Por ejemplo, el análisis de la cadena de valor puede mostrar cómo las empresas de mujeres pueden mejorar mediante la capacitación, el diseño, la tecnología y el crédito. También se puede determinar la necesidad de otros apoyos como el servicio de guardería, la asesoría de mercado y los servicios de desarrollo empresarial.

El análisis de la cadena de valor también puede mostrar la forma de reducir la vulnerabilidad de los productores mediante el acceso a las redes sociales, la provisión de servicios sociales y el apoyo en materia de infraestructuras, como transportes y servicios públicos. Éstos ayudarían a reducir la carga de tiempo de las mujeres en las actividades no comerciales.

Otros ámbitos de intervención podrían incluir el fortalecimiento del poder de negociación de la mujer mediante un mayor acceso a la información, los mercados, el apoyo a la comercialización y las estrategias de organización.

A nivel macro, los formuladores de políticas que empleen el análisis de la cadena de valor pueden determinar cuáles son los puntos vulnerables y de discriminación y diseñar respuestas apropiadas en la legislación laboral, los derechos de propiedad privada,

los cambios en los sistemas tributarios, y la simplificación de los procedimientos y los costes de registro de las empresas.

Se pueden diseñar otras intervenciones para:

- eliminar las restricciones en el acceso a los recursos productivos,
- promover la negociación colectiva y la libertad de asociación, y
- fomentar la movilización y la representación de los grupos vulnerables, como las mujeres trabajadoras, entre otros, en la formulación de políticas económicas.

Se ha dado un uso innovador y eficaz al análisis de la cadena de valor en la regulación de las complejas cadenas de producción mundial, donde se los ha utilizado para controlar los códigos de conducta en las grandes empresas. También ha demostrado ser una herramienta muy valiosa para la movilización de las redes para la reducción de la vulnerabilidad dentro de las cadenas. Por ejemplo, las redes de sindicatos, académicos, organizaciones no gubernamentales, organizaciones de los productores más vulnerables, como trabajadores a domicilio, y otros actores de la sociedad civil.

El cuadro siguiente muestra el ejemplo de la "Iniciativa de Comercio Ético" del Reino Unido, que ha llevado a cabo con éxito un seguimiento de varias cadenas de producción.

La Iniciativa de Comercio Ético: el apoyo a los códigos de trabajo en las cadenas de valor mundiales

Empleando los Convenios fundamentales de la OIT para elaborar un código base, la Iniciativa de Comercio Ético (ETI, en sus siglas en inglés), una iniciativa de múltiples partes interesadas con sede en el Reino Unido, apoya los códigos de trabajo dentro de las cadenas de valor mundiales. En una reciente evaluación del impacto de la ETI en una serie de lugares de suministro de distintos sectores en tres países, se constató que los códigos empresariales de la ETI tenían un impacto positivo en las normas más “visibles”, como en el trabajo infantil y el salario mínimo; pero, tenían un menor impacto respecto a otros principios como la libertad de asociación, la discriminación, y el empleo regular.

Los trabajadores permanentes y regulares recibían los beneficios de los códigos, mientras que los códigos no llegaban a los trabajadores informales, los migrantes y los subcontratados. Las entrevistas con los proveedores revelaron que el cumplimiento de los códigos se había hecho prácticamente imposible a causa de las prácticas de compra (en especial, los plazos de entrega y los precios a la baja). Estas tendencias han dado lugar a una intensificación del uso de mano de obra ocasional, migrante y subcontratada.

Fuente:

S. Barrientos: Impact Assessment of codes of labour practice among companies in the Ethical Trading Initiative, documento presentado en la Conferencia de investigación sobre el trabajo decente del Instituto Internacional de Estudios Laborales, Políticas Sociales y Desarrollo, OIT, Ginebra, 29 noviembre - 1 diciembre 2006.

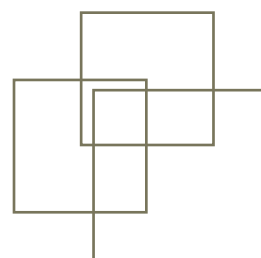
DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

¹ Kaplinsky, R.; Morris, M. "A handbook for value chain research", Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo, 2000. Citado en L. Mayoux: "Participatory value chains analysis in Enterprise Impact News", Enterprise Development Impact Assessment Information Service, Número 19, 2003.

² Para más detalles sobre la cadena de valor, véase: http://www.ilo.org/empent/WorkingUnits/lang--es/WCMS_DOC_ENT_DPT_SEE_ES/index.htm.

Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Sitio web: www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm



Aceso a los servicios de microfinanciación

Este informe de políticas destaca cuatro cuestiones de género relacionadas con la microfinanciación. Acto seguido, se analizan tres temas que incumben a la formulación de políticas sensibles a las cuestiones de género.

Cuestiones clave en materia de género

La microfinanciación cubre una gama de productos y servicios financieros que incluye los servicios de préstamo, ahorros, seguros y servicios de transferencia de dinero. Los servicios se ofrecen a pequeña escala y, por lo tanto, están dirigidos a clientes con ingresos bajos que están marginados en el sistema financiero formal.

Hay datos que demuestran que la microfinanciación puede subsanar las deficiencias en materia de servicios financieros para los pobres. Sin embargo, muchas veces los obstáculos jurídicos y normativos limitan el funcionamiento eficaz de los servicios de microfinanciación. La microfinanciación debe facilitarse de forma sostenible para asegurar que los beneficiarios puedan acceder a los servicios de forma continua.

La microfinanciación se está promoviendo activamente como un elemento clave de las estrategias de reducción de la pobreza, ya que propone mejorar el desarrollo social y económico. Cada vez más se reconoce el papel que desempeñan hombres y mujeres en el logro de toda la serie de objetivos de desarrollo y en garantizar que los servicios financieros a ambos sexos tengan un impacto significativo en la productividad y el crecimiento.

Es necesario un enfoque que tenga en cuenta las cuestiones de género y que garantice la igualdad de acceso de hombres

y mujeres a la microfinanciación. Sin embargo, los beneficios para las mujeres son numerosos y van más allá de la mejora del acceso al crédito: la microfinanciación supone una vía de acceso a la autonomía económica y, por consiguiente, a la mejora de su estatus dentro de los hogares y en sus comunidades. Además, hay datos que demuestran que la tasa de reembolso de los préstamos es más elevada en el caso de las mujeres, y que cuando éstas controlan sus ingresos se producen beneficios sustanciales para el bienestar del hogar.

En este apartado se hace hincapié en cuatro cuestiones de género relacionadas con la microfinanciación.

*La **microfinanciación** consiste en el suministro de servicios financieros a pequeña escala, principalmente a beneficiarios pobres o con ingresos bajos que incluyen a consumidores, productores, ahorradores, inversores e innovadores y otros.*

En términos más generales, se refiere a un movimiento que sostiene una visión de “un mundo en el que el máximo número posible de hogares pobres o que se encuentran al límite de la pobreza tengan acceso permanente a una gama adecuada de servicios financieros de alta calidad, incluidos no sólo los servicios de crédito sino también de ahorro, seguros y transferencias de fondos”.

1. Acceso y control sobre los recursos

Agregar una nueva fuente de ingresos puede transformar las relaciones dentro del hogar. Es posible que el efecto sobre mujeres y hombres sea diferente, dependiendo de quién tenga el control sobre los recursos. El control significa que alguien es capaz de decidir sobre el uso de la nueva fuente de ingresos, así como de los beneficios creados por dicha fuente. Estos patrones de control están integrados en las normas socioculturales a las que los clientes de la microfinanciación deben hacer frente, y pueden ser cuestionados si un grupo excluido anteriormente obtiene acceso a los recursos.

Las mujeres pueden verse obligadas a hacer la entrega de los préstamos a su cónyuge u otros miembros de la familia, que podrán utilizarlos para el consumo o para sus propios intereses económicos. Del mismo modo, si se invirtieran en una actividad comercial, los rendimientos de ésta podrían ser utilizados para fines no previstos por el cliente.

El estudio de Linda Mayoux ha demostrado que las mujeres han sido utilizadas como fachada para otras personas que están excluidas de los servicios financieros. En algunos casos, las mujeres han sido presionadas para entregar los préstamos a los miembros masculinos de la familia, que luego utilizan dichos recursos para el consumo o para sus propios intereses económicos, sobre los que la mujer tiene poco o ningún control. Sin embargo, la mujer sigue siendo la responsable de devolver el préstamo. Semejantes situaciones pueden tener como consecuencia un endeudamiento creciente y vulnerabilidad económica.

El estudio de Mayoux muestra otra consecuencia no deseada: en algunos casos, el aumento de los ingresos de la mujer provocó la disminución de las contribuciones de los hombres a los gastos del hogar. Una vez más, los resultados pueden variar enormemente dependiendo de los antecedentes culturales: en algunas culturas, los gastos del hogar están segregados por género de forma que las mujeres controlan el dinero de pequeños artículos del hogar, mientras que los hombres están a cargo de los artículos de mayor envergadura; en otras, los activos están completamente separados, y antes de cualquier compra se lleva a cabo un proceso de negociación.

Además, a menudo se da el caso de que los hombres son los propietarios de tierras, capital fijo y otros activos, dejando a las mujeres sin acceso ni control sobre dichos activos. En tales circunstancias, las mujeres carecen de las garantías exigidas por las instituciones financieras formales y permanecen excluidas de la financiación formal. La microfinanciación, que recurre a garantías alternativas como garantías de miembros de la comunidad o utensilios de cocina, permite que los grupos excluidos tengan acceso a los servicios financieros.

2. La microfinanciación tiene pocos efectos sobre la segmentación del mercado laboral

A menudo, las normas sociales “dictan” los ámbitos en los que trabajan las mujeres y los hombres. Impulsadas por dichas normas, las estrategias de generación de ingresos de las mujeres a menudo se concentran en una estrecha franja de actividades “tradicionalmente femeninas” de baja productividad, baja rentabilidad y bajo rendimiento. Además, las mujeres suelen sufrir más limitaciones tanto en su movilidad como en el tiempo que disponen debido a las tareas domésticas y al cuidado de la familia, lo que influye en la elección de sus actividades.

De hecho la microfinanciación puede, en algunos casos, contribuir al sobreabastecimiento del mercado en determinados sectores al permitir que más mujeres puedan entrar en mercados ya concurridos con productos y servicios tradicionalmente femeninos.

Por lo tanto, existe el riesgo de que se reproduzca la segregación del mercado de trabajo por razones de género. Los riesgos no sólo existen para los beneficiarios de las instituciones microfinancieras, sino también para sus familias. Si las mujeres participan en actividades generadoras de nuevos ingresos, con frecuencia es la niña la que reemplaza a su madre en la crianza de sus hermanos, el cuidado de los ancianos o la realización de las tareas del hogar.

Las estrategias de generación de ingresos de las mujeres a menudo se concentran en una estrecha franja de actividades “tradicionalmente femeninas” de baja productividad, baja rentabilidad y bajo rendimiento.

3. La microfinanciación no puede llegar a los más pobres

Los servicios financieros son un recurso económico importante para las actividades generadoras de ingresos y la estabilización del consumo de los hogares, independientemente de su nivel de ingresos. A pesar de que esto también ocurre en el caso de los más pobres, es posible que necesiten más atención para mejorar su capital social y humano en primer lugar.

Cuando se trata de acceder a los servicios financieros, muchos de los más pobres, (y entre ellos, muchas mujeres) son excluidos o se excluyen de las instituciones de microfinanciación debido a:

- la falta de confianza en su propia capacidad,
- la exclusión por otros clientes debido a los prejuicios en la selección por parte de los mecanismos de grupo,
- la exclusión por parte del personal debido a los prejuicios de los sistemas de incentivos,
- la exclusión por estructuras que requieren cuotas de ingreso, etc., y
- la falta de garantías y domicilio fijo.

Las mujeres se enfrentan a limitaciones adicionales en la microfinanciación, ya que en algunos casos puede crear conflictos de género más graves, como cuando las mujeres tratan de mantener el control sobre el dinero y entonces los hombres retiran sus contribuciones a los gastos domésticos¹. Sin embargo, cuando los más pobres, incluidas las mujeres, disponen de acceso a la microfinanciación basada en el grupo, puede crearles nuevas oportunidades para que mejoren sus calificaciones mediante la vinculación de la estructura de grupo a otros servicios como la formación, la educación, la salud, etc.

Muchos de los más pobres, en su mayoría mujeres desfavorecidas, son excluidos o se excluyen a sí mismos de los programas de microfinanciación.

Las instituciones microfinancieras deben tener en cuenta las cuestiones relativas a las limitaciones por razones de género en el diseño de los programas. Para llegar a los más pobres, las siguientes áreas son fundamentales:

- Estabilizar los ingresos y el consumo,
- Aumentar los ahorros y los activos,
- Aumentar la generación de ingresos,
- Evitar el exceso de compromiso y reducir la vulnerabilidad, y
- Construir la confianza necesaria².

4. La microfinanciación por sí sola no es suficiente para romper los círculos de la pobreza

La microfinanciación no es la panacea universal. Ante la falta de políticas macroeconómicas y de empleo sensibles al género, un único centro de atención aislado, a nivel micro, puede dar lugar a políticas que pongan a las personas ya vulnerables en una situación de riesgo aún mayor.

Si bien es importante crear oportunidades en el nivel micro para mejorar el bienestar social y económico de la mujer, éste debe estar vinculado a los niveles intermedio y macro. El Estado debe desempeñar su función de proporcionar bienes y servicios públicos y redistribuir la riqueza. Es necesario promover el acceso equitativo a los servicios financieros, así como a una educación y formación profesional que permita a hombres y mujeres participar en la economía en condiciones de igualdad. Para que esto suceda, el Estado tiene que suprimir las desigualdades existentes en el derecho de propiedad, los derechos de herencia y los derechos para abrir un negocio, etc.

Formulación de políticas sensibles al género

La microfinanciación puede ser un recurso importante para rescatar a las personas de la pobreza. Sin embargo, aunque los beneficios de la microfinanciación son numerosos y en los últimos años han obtenido mucha publicidad, hay problemas, pese a todo, que deben abordarse con el fin de maximizar los beneficios y minimizar los impactos negativos, para las mujeres y los hombres.

En este apartado se hace hincapié en tres elementos de políticas que es necesario abordar si queremos disponer de una microfinanciación atenta a las consideraciones de género.

A. Las políticas tienen que reconocer las situaciones de los diferentes grupos

Un punto de partida importante para elaborar políticas en materia de microfinanciación es reconocer que las personas viven diferentes situaciones individuales, las cuales conforman su demanda de servicios financieros. Los clientes, ya sean hombres o mujeres, no son un grupo homogéneo. Las mujeres pueden trabajar por cuenta propia, estar casadas, embarazadas, ser residentes urbanas, etc. Del mismo modo, los hombres pueden categorizarse en función de la situación laboral, el estado civil, el nivel de ingresos, etc. De acuerdo con su situación, los clientes tienen necesidades diferentes; por eso, las políticas tienen que garantizar que haya una serie de productos disponibles para satisfacer esas necesidades.

Por ejemplo, los más pobres podrían necesitar productos de ahorro que les ayuden a estabilizar el consumo y crear los activos necesarios para iniciar una actividad económica. Hay datos que demuestran que incluso los hogares más pobres pueden ahorrar. En particular, las mujeres parecen estar interesadas en productos de ahorro obligatorio que les ayude a impedir que los hombres obtengan un ingreso adicional de las actividades de ellas. Dependiendo de la separación por género de los gastos del hogar, las mujeres también podrían sentirse más inclinadas por un seguro de salud o por los préstamos para la educación.

En algunos casos puede estar justificado que las políticas sólo estén dirigidas a las mujeres. Este tipo de discriminación positiva puede útil si existen causas estructurales de desigualdad de género y si las mujeres conforman un grupo marginado o desatendido, especialmente a largo plazo².

En función de las necesidades del individuo, es necesario realizar más labores de investigación sobre a) las limitaciones específicas de género para acceder a los servicios financieros y b) el impacto de la microfinan-

ciación en las relaciones dentro del hogar, tanto entre mujeres y hombres como entre niñas y niños. El análisis de estos impactos puede dar lugar a la elaboración de políticas de microfinanciación sensibles al género que proporcionen el marco de apoyo para un entorno propicio y conduzcan a resultados más equitativos.

B. Los planes flexibles de devolución de préstamos son importantes

La experiencia ha demostrado que los planes flexibles de devolución de préstamos pueden reducir la presión sobre los clientes vulnerables. Si los clientes vulnerables pueden reprogramar el pago de los préstamos más problemáticos, evitarán tener que recurrir a préstamos múltiples y estar cada vez más endeudados. Éstos pueden ser de particular importancia para las mujeres con respecto a su patrón de ingresos.

Los tipos de interés siguen siendo un tema de debate en torno a la sostenibilidad financiera de las instituciones microfinancieras en relación con los resultados en materia de reducción de la pobreza. Mientras que la sostenibilidad financiera de las instituciones es un elemento no negociable si se tiene en cuenta la protección de los clientes, varias instituciones han demostrado con éxito que son capaces de alcanzar resultados económicos y sociales exitosamente.

Los indicadores exitosos de la microfinanciación no deben limitarse a los indicadores sobre devolución, sino que pueden incluir una serie de factores que abarquen la autonomía, la igualdad de género y la mitigación de la pobreza.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Para equilibrar los objetivos financieros y sociales que sirven como orientación sobre las necesidades de los clientes (mujeres y hombres) es fundamental tener un enfoque participativo y el compromiso de las instituciones microfinancieras. Además, los indicadores de éxito deben ir más allá de los indicadores financieros e incluir factores tales como la autonomía, la igualdad de género y el alivio de la pobreza⁴.

C. La microfinanciación puede vincularse con los servicios no financieros y con el apoyo en los niveles intermedio y macro

Como se ha señalado anteriormente, es necesario un enfoque integrado para abordar las necesidades económicas de los más pobres, incluidas las mujeres. El crédito por sí solo no es suficiente, como tampoco lo es la formación empresarial. Es esencial una gama completa de actividades para hacer frente a la saturación del mercado y la segregación ocupacional. Para las mujeres, estas actividades podrían incluir asistencia en la búsqueda de oportunidades económicas con grandes potenciales en sus comunidades y que vayan más allá de las actividades tradicionales.

La reforma legislativa y los programas específicos pueden facilitar el acceso a otros recursos productivos esenciales como la tierra, la herencia, la tecnología, los mercados y la información.

El crecimiento y el dinamismo de las empresas, en particular de las dirigidas por mujeres, aumentan cuando van acompañadas de:

- apoyo en el servicio de asesoramiento,
- capacitación en gestión financiera,
- formación profesional,
- asesoramiento en desarrollo empresarial,
- formación en sensibilización a las cuestiones del género,
- conocimientos jurídicos básicos,
- servicio de guardería, y
- apoyo en el acceso al mercado.

Todos estos elementos no pueden ser incorporados dentro de un único programa de microfinanciación. Además, el programa debería establecer vínculos efectivos entre los clientes y los proveedores de servicios existentes y coordinar una integración de la perspectiva de género⁵ con dichas instituciones. Al menos, el personal de los servicios de microfinanciación debe haber recibido una formación completa en materia de incorporación de la perspectiva de género, y entender el alcance de las limitaciones y obstáculos en relación al género.

Para ser efectiva, la microfinanciación no sólo necesita incorporarse a las instituciones relacionadas a nivel intermedio, sino también operar dentro de un entorno normativo propicio para el desarrollo empresarial. Este entorno favorable incluye:

- la simplificación de los procedimientos de registro de la empresa,
- la reducción de los costos de transacción, y
- la oferta de incentivos para grupos de empresarios desfavorecidos, incluidas las reducciones de impuestos, la formación y el acceso al mercado.

A un nivel más amplio, los beneficios de la microfinanciación pueden multiplicarse a través del desarrollo, estableciendo la igualdad de género en un marco de compromiso a nivel macro. Este compromiso se aplicaría a) a través de la transversalización del género en todas las políticas, y b) a través de la legislación y políticas específicas para abordar la discriminación del mercado de trabajo, el desarrollo de los recursos humanos y el reconocimiento del trabajo no remunerado de las mujeres.

La reforma legislativa y los programas específicos pueden facilitar el acceso a otros recursos productivos esenciales como la tierra, la herencia, la tecnología, los mercados y la información.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

¹ Para obtener una lista de las publicaciones de investigación de Linda Mayoux véase la siguiente dirección electrónica: http://www.lindaswebs.org.uk/Page1_Development/Gender/Genderbib.htm.

² Simanowitz A.: *Microfinance for the Poorest: A review of issues and ideas for contribution of Imp-Act*, Informe monográfico núm. 4, Universidad de Sussex, Instituto de Estudios para el Desarrollo, Brighton, noviembre de 2001.

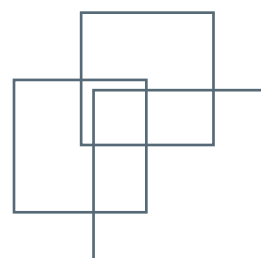
³ Boros R., Murray U. y Sisto I.: (2002): *A guide to gender-sensitive microfinance*, FAO, Programa de Análisis Socio-Económico y de Género, 2002.

⁴ Para obtener más información sobre los resultados en el ámbito social, véase el Centro de Recursos de Desempeño Social en el Portal de Microfinanzas en <http://www.portalmicrofinanzas.org/p/site/s/>.

⁵ Para consultar una definición de la “Incorporación de la perspectiva de género”, véase el Glosario.

Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Sitio web: www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm



Desarrollo empresarial

El inicio de este informe de políticas destaca seis cuestiones de género relacionadas con el desarrollo empresarial. A continuación, se examinan tres temas de amplio alcance relevantes para la formulación de políticas sensibles a las cuestiones de género.

Cuestiones clave en materia de género

Este apartado trata de seis temas relacionados con los obstáculos al desarrollo empresarial de las mujeres y la manera en que estos obstáculos pueden restringir las enormes contribuciones que las mujeres podrían dar al proceso de desarrollo.

El desarrollo empresarial es, por tanto, una alternativa de empleo infrautilizada para muchas mujeres jóvenes, y una opción en la que su talento, creatividad e innovación podrían florecer si contasen con un entorno propicio en materia de políticas.

1. La iniciativa empresarial es una posibilidad infrautilizada para muchas mujeres

Con frecuencia, las estrategias de crecimiento favorables para los pobres y las iniciativas de alivio de la pobreza reconocen la importancia de promover el desarrollo empresarial para mujeres y hombres. Con un apoyo adecuado, éste puede ofrecer oportunidades para la autonomía individual, social y económica, así como aumentar la capacidad de obtener ingresos para que los hombres y las mujeres puedan mantenerse a sí mismos y a sus familias.

Las mujeres han adoptado un papel cada vez más activo en las empresas de escala reducida, tanto en la economía formal como en la informal. Si bien es cierto que no se debe animar a todas las mujeres a poner en marcha una empresa, también es cierto que en muchos casos las mujeres de los países en desarrollo ya realizan actividades generadoras de ingresos, sobre todo las que trabajan en la economía informal.

Por otra parte, no hay un número suficiente de mujeres jóvenes graduadas que consideren el desarrollo empresarial como una opción de empleo viable ni adecuada. En su lugar, muchas de ellas buscan trabajo bien en el sector público, donde las oportunidades de empleo son cada vez más reducidas, o bien en el sector privado, donde puede haber una importante discriminación contra la contratación de mujeres.

El desarrollo de la iniciativa empresarial es, por lo tanto, una alternativa de empleo infrautilizada para muchas mujeres jóvenes, y una opción en la que su talento, creatividad e innovación podrían florecer si contasen con un entorno político propicio.

2. Numerosas limitaciones en materia de género impiden el crecimiento de las empresas

Es importante reconocer que las mujeres no son todas iguales, y éste es especialmente el caso de las mujeres en el mundo empresarial. Las empresas dirigidas por mujeres tienen sus raíces en muchos entornos económicos distintos, que van desde las empresas como actividad de supervivencia, características de la economía informal, hasta las empresas a gran escala cuyas propietarias son mujeres en la economía formal.

En los países en desarrollo, muchas mujeres se concentran en la economía informal, a menudo en los extremos inferiores, caracterizados por los bajos requisitos de ingreso, la baja productividad, la intensa competencia y una base de calificaciones deficiente.

Las tasas de fracaso de estas microempresas son elevadas debido a muchos factores, entre los que se incluyen la saturación del mercado, la falta de acceso a los recursos productivos y la escasez de tiempo, relacionados todos ellos con el trabajo reproductivo. Con una gran parte del día dedicada a actividades de prestaciones de cuidados¹, queda poco tiempo para actividades remuneradas, incluso cuando la supervivencia de los hogares depende de los ingresos de las mujeres.

La segregación por razón de sexo en el desarrollo de las calificaciones fija límites a las opciones y visiones de las mujeres. Esto a menudo significa que las mujeres ponen en marcha empresas dedicadas a las tradicionales “actividades femeninas”, donde la intensa competencia a menudo pone en peligro la viabilidad de sus negocios.

Muchas mujeres se concentran en la economía informal, a menudo en los extremos inferiores, caracterizados por los bajos requisitos de ingreso, la baja productividad, la intensa competencia y una base de calificaciones deficiente.

Además, a lo largo del tiempo, algunas mujeres han sido capaces de aprovechar las nuevas oportunidades provenientes de la expansión del comercio y los sectores de servicios, cada vez más extensos, pero muchas pueden verse frenadas por una información inadecuada sobre el mercado, y por la falta de capital y redes de empresas.

Las mujeres también tienen diferentes necesidades según la etapa de crecimiento y desarrollo de sus empresas; por ejemplo, al abrir un negocio, muchas de ellas experimentan dificultades especiales durante la primera etapa.

Un elemento común en toda la variedad de empresas de mujeres es que las mujeres y los hombres tienen un acceso diferente a los recursos, las calificaciones, los mercados, las redes y el trabajo. Además, las mujeres también se enfrentan a limitaciones de género en el hogar y en el ámbito institucional, que puede impedir el crecimiento de sus empresas.

3. La integración y la acción específica de género

Los marcos de políticas en materia de desarrollo de empresas tienden a reforzar la falsa dicotomía entre integración de la perspectiva de género y medidas específicas de género. Optar por una u otra alternativa, de forma excluyente, puede suponer a) no abordar adecuadamente las necesidades particulares de los grupos más discriminados de las mujeres empresarias o b) no integrar el desarrollo de la iniciativa empresarial de las mujeres en el grueso de las políticas y la asignación de presupuestos.

La política en materia empresarial puede requerir tanto un enfoque de integración como un enfoque específico de género en función de las diferentes necesidades de los distintos grupos de mujeres empresarias.

4. Muchas mujeres tienen una base de calificaciones baja y son analfabetas

Una base deficiente en materia de calificaciones y el analfabetismo amenazan las oportunidades de obtener ingresos para muchas mujeres. En algunos países, las relaciones de género son tales que se produce una falta de inversión en las niñas en materia de educación y otros activos para la mejora de las capacidades. Esto, a su vez, se traduce en limitaciones en el empleo y en las oportunidades de obtener ingresos en la edad adulta.

El hecho de que la educación de las niñas resulte prescindible, se revela cuando las empresas de supervivencia dependen del trabajo infantil y confían en que las hijas falten a la escuela al asumir las labores no comerciales de sus madres. El trabajo infantil también es frecuente en muchas empresas con predominio femenino, donde las mujeres tratan, con gran esfuerzo, de satisfacer las cuotas de producción.

5. Muchas mujeres carecen de acceso a los recursos

El potencial de crecimiento de las empresas está relacionado con el acceso a recursos tales como la tierra, el crédito, la tecnología, las redes, la información y los mercados. El acceso limitado de las mujeres a cada uno de estos factores pone serios límites a la viabilidad de sus actividades para obtener ingresos, lo que explica la concentración de mujeres en las empresas más pequeñas y más precarias.

6. Existen varias restricciones debido a la falta de infraestructuras y a un entorno empresarial deficiente

Todas las empresas se ven perjudicadas por la falta de apoyo en materia de infraestructuras y por un entorno empresarial deficiente. Sin embargo, los efectos negativos son aún más graves para las mujeres, debido a sus cargas de trabajo adicionales y a la escasez de fuentes de información pública.

Todas las empresas se ven perjudicadas por la falta de apoyo en materia de infraestructuras y por un entorno empresarial deficiente (que incluye complicados procedimientos de registro y altos costos de transacción). Sin embargo, los efectos negativos son aún más graves para las mujeres, debido a sus cargas de trabajo adicionales y a la escasez de fuentes de información pública.

Las mujeres también se enfrentan a un acceso limitado a los servicios de asesoramiento empresarial y las redes de apoyo, como las organizaciones de empleadores y asociaciones empresariales. A menudo no pueden permitirse los costos de inscripción o el costo de los servicios prestados. En otros casos, sus empresas no pueden optar a la inscripción, ya que se encuentran dentro de la economía informal. Dichos servicios y redes de apoyo pueden proporcionar tutoría e información esencial relacionada con el mercado, como la información sobre suministros, diseño, marketing y nuevas oportunidades.

Aunque la expansión del comercio puede ofrecer nuevas oportunidades para las empresas, es posible que las mujeres no consigan beneficiarse de ellas a causa de algunos de los factores mencionados anteriormente. Por otra parte, la expansión del comercio puede dar lugar a una afluencia de importaciones baratas con las que las empresas dirigidas por mujeres no pueden competir.

Formulación de políticas sensibles al género

Teniendo en cuenta esta serie de limitaciones basadas en el género, no es de extrañar que, en numerosas ocasiones, las mujeres se vean atrapadas en las trampas de la pobreza en muchos países en desarrollo y sean incapaces de generar ingresos que puedan sacarlas a ellas y a sus familias de la pobreza.

Sin embargo, los debates de política internacional reconocen cada vez más a las mujeres como un recurso sin explotar para el crecimiento económico favorable para los pobres y para el logro de los objetivos de desarrollo de gran alcance que pueden contribuir a romper el círculo de la pobreza entre una generación y la siguiente.

Cada vez hay más pruebas de que los esfuerzos para mejorar la capacidad económica de las mujeres pueden arrojar beneficios importantes en términos de aumento de la productividad y la producción total. Como consecuencia, los formuladores de políticas están centrando su atención en la explotación del potencial productivo de las mujeres empresarias.

A continuación, dentro de este mismo apartado, se examinan tres temas clave que podrían inspirar el proceso de formulación de políticas atentas a la perspectiva de género en materia de desarrollo empresarial.

A. La iniciativa empresarial de las mujeres necesita un apoyo adecuado en materia de políticas a muchos niveles

Con el apoyo de las políticas adecuadas, el desarrollo empresarial para las mujeres puede dar lugar a unas empresas fuertes, orientadas al crecimiento y capaces de reducir la pobreza de forma significativa. En muchos casos, **tanto una estrategia de integración de la perspectiva de género** como una estrategia específicamente de género son adecuadas y, al combinarse, pueden ser un importante catalizador para el crecimiento favorable para los pobres. En los ámbitos más pobres de la sociedad, donde las mujeres participan en varias actividades generadoras de ingresos de escasa productividad, es esencial un enfoque integrado. Proporcionar formación empresarial o microcréditos no son medidas suficientes por sí mismas. Es necesario integrar una serie de medidas de apoyo en los distintos ámbitos políticos.

A largo plazo surge la necesidad de cambiar las relaciones de género dentro del hogar y la economía para que haya una distribución más equitativa de las tareas reproductivas entre hombres y mujeres.

Un sólido marco macroeconómico orientado hacia el empleo es un punto de partida esencial, pero **el empleo por sí solo no puede ser suficiente**, dado el gran número de mujeres incluidas en el grupo de los trabajadores pobres.

Un importante motor para el desarrollo sería una estrategia de crecimiento favorable para los pobres basada en relacionar el crecimiento y la reducción de la pobreza tanto con la creación de empleo atenta a las consideraciones de género como con el fortalecimiento de las capacidades de las mujeres. Dentro de ese marco, **es necesario replantear la relación entre lo “económico” y lo “social”**. Esto se debe a que las mujeres a menudo se ven atrapadas en medio de las brechas

de políticas públicas de esta división que se provoca debido al choque entre su trabajo productivo y el reproductivo.

Las campañas de sensibilización y los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en el fomento de la iniciativa empresarial en las mujeres y en alentarlas a participar en los sectores tradicionalmente dominados por hombres.

Existe la necesidad de **reducir de forma significativa de la carga de tiempo de las mujeres**, así como de aumentar la proporción de tiempo dedicado a generar ingresos. Esto exige un enfoque dual que a) otorgue un valor económico al trabajo reproductivo de las mujeres, a la vez que b) garantice el gasto público en infraestructuras, transporte, cuidado de niños, servicios públicos y tecnologías para el ahorro de trabajo en el hogar. Estas medidas de apoyo también pueden **reducir la necesidad de mano de obra infantil**, sobre todo de las hijas que ayudan a sus madres en las actividades no comerciales.

A largo plazo surge la necesidad de **cambiar las relaciones de género** dentro del hogar y la economía para que haya una distribución más equitativa de las tareas reproductivas entre hombres y mujeres, garantizando al mismo tiempo niveles adecuados de provisión social pública y privada.

También deben llevarse a cabo iniciativas para **desarrollar las capacidades de las mujeres**, entre las que se incluirían el acceso a la educación, la alfabetización, la tecnología y la formación profesional, en particular para las calificaciones con mayor demanda en el sector privado. La reforma de los planes de estudios y la adaptación de la prestación de la formación a las necesidades de las mujeres forman parte de una estrategia de recursos humanos, lo que podría abordar el problema de la segmentación del mercado laboral y fomentar el desarrollo de las calificaciones femeninas no tradicionales.

Las **campañas de sensibilización** y los medios de comunicación pueden desempeñar un papel importante en el fomento de la iniciativa empresarial en las mujeres y en alentarlas a participar en los sectores tradicionalmente dominados por hombres. La elaboración y la aplicación efectiva de la legislación también son estrategias importantes. Entre las medidas de promoción de la equidad se incluyen:

- la eliminación de la discriminación en el empleo,
- la promoción del desarrollo empresarial y las cooperativas, y
- la mejora del acceso a los recursos productivos, incluidos los derechos legales a la herencia, la tierra y la propiedad.

El entorno propicio para el desarrollo empresarial de la mujer también necesita medidas para **simplificar los procedimientos de registro y reducir los costos de transacción**. La creación de incentivos fiscales, la formación, el acceso al mercado y otros incentivos pueden ayudar a generar el crecimiento de nuevas empresas para las mujeres y contribuir a la formalización de sus negocios.

Las **políticas fiscales** pueden ser un apoyo importante para las mujeres empresarias:

- garantizando estructuras fiscales individuales para mujeres,
- considerando los servicios de guardería como desgravación fiscal para la iniciativa empresarial, y
- teniendo en cuenta los patrones de trabajo de la mujer en los sistemas de seguros y de pensiones.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

B. Las políticas comerciales deben ser analizadas en función de su impacto de género²

Las políticas comerciales y de inversión deben reformarse y reformularse para no producir distorsiones del mercado a favor de los empresarios varones y a gran escala y de las empresas de propiedad extranjera.

Muchas de las políticas comerciales cada vez tienen más en cuenta el impacto de género sobre los productores locales, tanto en el texto de los acuerdos como en las reformas institucionales que acompañan la expansión del comercio. Estas medidas pueden incluir:

- garantizar la igualdad de oportunidades,
- el acceso a la tecnología y a las calificaciones con mayor demanda,
- subvenciones preferenciales, y
- el acceso preferencial a la contratación pública.

Facilitar el acceso a los mercados para las mujeres incluye una serie de estrategias tales como:

- alentar a las mujeres a participar en ferias comerciales,
- los programas de comercio electrónico,
- la puesta en marcha de iniciativas de comercio justo,
- el apoyo a las mujeres en el diseño, el control de calidad y las estrategias de marketing, y
- establecer vínculos ente las mujeres y las redes de comercio y exportación.

C. Fortalecimiento de las instituciones que apoyen el desarrollo empresarial para las mujeres

A nivel medio, es necesario contar con políticas que garanticen a) la incorporación de las instituciones apoyen el desarrollo empresarial, y b) intervenciones dirigidas hacia las mujeres. **Los centros de asesoría a las empresas** son fundamentales para la determinación de los nichos de mercado y para apoyar el desarrollo empresarial.

Dados los vacíos en la prestación de servicios financieros para las mujeres pobres, **las instituciones de microfinanciación** pueden proporcionar préstamos colectivos e individuales, así como apoyar la movilización de productos de ahorro y seguros. Aunque en los países en desarrollo el acceso a la microfinanciación es importante para muchas mujeres pobres, éste debe basarse en un marco que promueva el acceso a servicios financieros formales a largo plazo.

Al apoyar la organización y movilización de las mujeres productoras y su vinculación con las **redes empresariales** existentes se puede garantizar a) que reciban un apoyo esencial en materia de tutoría de forma mutua, y b) que tengan una mayor voz y poder de negociación dentro de sus áreas de mercado.

Al apoyar la organización y movilización de las mujeres productoras, y su vinculación con las redes empresariales existentes, se puede garantizar a) que reciban un apoyo esencial en materia de tutoría de forma mutua, y b) que tengan una mayor voz y poder de negociación dentro de sus áreas de mercado.

Al nivel de empresa, con frecuencia, las mujeres pobres han sido capaces de organizarse colectivamente con éxito en **cooperativas y otras asociaciones**, que permiten a las economías de escala producir y cumplir con las cuotas de producción. La producción colectiva también puede eliminar los bloqueos relativos al proceso de producción y de comercialización en el acceso a los suministros y los mercados.

Los sistemas de ahorro y préstamo por grupos han permitido a muchas mujeres disfrutar de efectos multiplicadores que no habrían obtenido a través de préstamos individuales.

Las actividades empresariales por grupos también pueden:

- facilitar el acceso a la tecnología y a la formación en materia de calificaciones,
- mejorar el diseño y calidad,
- fortalecer el poder de negociación con los intermediarios, y también
- dar lugar a una mayor voz colectiva en el desarrollo comunitario.

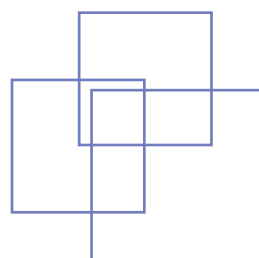
DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

¹ Por ejemplo: a) el cuidado de los niños, los ancianos y los enfermos, (sobre todo en el contexto del VIH/SIDA), así como b) la cocina, la recogida de agua y otras actividades.

² Véase el Informe de políticas públicas núm.2 Políticas de comercio internacional.

Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Sitio web: www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm



06

INFORME DE
POLÍTICAS PÚBLICAS

Calificaciones y empleabilidad

Este informe de políticas destaca tres cuestiones de género relacionadas con el desarrollo de calificaciones para la empleabilidad. A continuación se examinan siete factores que pueden incidir en la formulación de políticas sensibles al género.

Cuestiones clave en materia de género

“(...) No existe una herramienta para el desarrollo más eficaz que la educación de las niñas y la autonomía de la mujer.”

Kofi Annan

En esta parte se describen la discriminación y la división del trabajo por género, y el modo en que ambas son causas del subdesarrollo y de la infrautilización de las habilidades de las mujeres, ya que se malgasta su enorme potencial para promover el crecimiento económico.

1. Discriminación por razón de género

Los datos procedentes de numerosas sociedades demuestran que la discriminación por razón de género limita las opciones de vida y las oportunidades de las mujeres. Esta situación comienza en las primeras etapas de la vida y continúa durante la niñez, la juventud, la edad adulta y hasta la vejez.

Incluso en los países donde la educación de las mujeres jóvenes es igual o incluso mayor que la de los hombres jóvenes, las mujeres jóvenes pueden tener mayores tasas de desempleo, y constituir una gran proporción de las trabajadoras desalentadas.

Las relaciones desiguales de género provocan un círculo vicioso de escasez de inversión en las niñas. En las comunidades pobres, los padres tienen que hacer frente al costo de oportunidad de educar a sus hijos o a sus hijas, y muchos son más propensos a invertir en sus hijos. Esto se debe a los pocos resultados que arroja la inversión en las niñas, como por ejemplo, los bajos salarios, el empleo inestable y el hecho de que las niñas suelen abandonar el hogar familiar cuando se casan. Por lo tanto, no resulta sorprendente que las mujeres constituyan casi dos tercios de los 860 millones de analfabetos que hay en el mundo, y que, de los más de 100 millones de niños que no asisten a la escuela, la mayoría sean niñas.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Con los Objetivos de Desarrollo del Milenio y el reconocimiento de la importancia de la educación de las niñas en la lucha contra una serie de dimensiones de la pobreza, los países están haciendo esfuerzos concertados para reducir las desigualdades de género en la educación, al menos en la enseñanza primaria. A través de los sistemas de incentivos y de las estrategias de acción positiva, muchos países han visto reducirse las diferencias de género en la matrícula de manera significativa. Si bien éste es, sin duda, un hecho positivo, no puede ser suficiente para eliminar la discriminación en el mercado de trabajo y la segregación ocupacional que limitan las opciones de empleo de las mujeres en la edad adulta.

La discriminación de género en el acceso al empleo es común en todos los países. Incluso en los países donde la educación de las mujeres jóvenes es igual o mayor que la de los hombres jóvenes, las mujeres jóvenes tienen mayores tasas de desempleo y constituyen una gran proporción de las trabajadoras desalentadas.

Los empleadores pueden mostrarse reacios a contratar a mujeres debido a la percepción de que el vínculo que mantienen con el mercado de trabajo está condicionado por sus responsabilidades familiares; y también, por los costes relacionados con la protección de la maternidad. Estas barreras pueden verse reforzadas por el prejuicio de que el “hombre es el sostén del hogar”, y la creencia inherente de que la mujer es la fuente secundaria de ingresos.

Incluso **cuando las mujeres encuentran empleo, a menudo lo hacen dentro de una reducida esfera de ocupaciones** que se basan en calificaciones y actividades femeninas tradicionales. Dichos empleos están relacionados con bajos rendimientos, salarios reducidos y estatus inferior. En muchos países en desarrollo, las mujeres están representadas en exceso en la economía informal, e invariablemente, en las formas más precarias de trabajo, donde la viabilidad de sus ingresos está continuamente amenazada por una base de calificaciones baja, por

la saturación del mercado, la baja productividad y una intensa competencia.

La mejora de las calificaciones en la economía informal está limitada por:

- la escasez de tiempo debido a las cargas de trabajo de las mujeres,
- sus roles como cuidadoras en los hogares, y
- la falta de materiales de formación adaptados a las necesidades de las mujeres en el trabajo informal, muchas de las cuales pueden ser analfabetas.

Los intentos de estimular las destrezas no tradicionales han tenido un éxito limitado en los países donde existen fuertes restricciones socioculturales respecto a la mujer.

2. División del trabajo por género

Muchas veces, las mujeres se ven atrapadas en el desequilibrio entre la oferta y la demanda de mano de obra, lo que se da por su escasa formación de base y su concentración en el trabajo poco productivo en algunos segmentos del mercado de trabajo.

La división del trabajo por género en muchas sociedades y mercados laborales se ve reforzada por una formación profesional y un desarrollo de calificaciones para las mujeres, que suelen concentrarse en un conjunto muy reducido de “calificaciones femeninas”: hay una falta de calificaciones relacionadas con la ciencia y la tecnología que están muy demandadas en el sector privado. Los planes de estudios pueden estar plagados de estereotipos sexistas que refuerzan las relaciones de género existentes.

Con frecuencia, la formación dentro de las instituciones formales de formación profesional no toma en cuenta las responsabilidades de las mujeres en el hogar, lo que puede ser un obstáculo fundamental para mejorar

sus calificaciones. Para las mujeres que reciben capacitación, a menudo, hay una falta de apoyo posterior a la capacitación, como asistencia en la búsqueda de empleo y las oportunidades para reforzar su formación.

Los intentos de estimular las destrezas no tradicionales han tenido un éxito limitado en algunos países, sobre todo cuando existen fuertes restricciones socioculturales sobre la mujer. Las lecciones extraídas de la cooperación técnica revelan que estos enfoques deben ir acompañados de a) la evaluación del mercado de las calificaciones más demandadas, y b) iniciativas de sensibilización en la comunidad para evitar la hostilidad hacia las mujeres que realizan trabajos no tradicionales.

3. La infrautilización de las calificaciones de las mujeres

El panorama que se acaba de describir puede resultar desolador. Sin embargo, el desarrollo de calificaciones para las mujeres es un punto de partida fundamental en la vertiente de la oferta del mercado de trabajo. Pretende solucionar una serie de desigualdades estructurales en el mercado de trabajo que van desde la segregación ocupacional y las diferencias salariales a los altos niveles de desempleo femenino, el subempleo y la pobreza de las trabajadoras.

Es esencial facilitar que las mujeres puedan obtener un mayor acceso a la educación, la formación y las calificaciones de empleabilidad. Esto se lo debe lograr, no sólo desde una perspectiva de igualdad de oportunidades basada en los derechos, sino también porque constituye un elemento clave en las estrategias de reducción de la pobreza.

Los criterios de equidad y eficacia para mejorar las calificaciones de las mujeres guardan estrecha relación con el nuevo énfasis sobre las estrategias de crecimiento favorables para los pobres. Los marcos de políticas internacionales reconocen cada vez más a las mujeres como una pieza clave para romper el círculo de la pobreza; ello se debe a que el aumento de la educación y los ingresos de la mujer conducen a una mayor productividad y crecimiento, y a la consecución de los objetivos del desarrollo vinculado a las múltiples dimensiones de la pobreza.

Los beneficios de la autonomía socioeconómica de las mujeres incluyen, entre otras cosas: la mejora del bienestar de los hijos, su estado de nutrición y su educación; reducción de la fertilidad, un mayor poder en la toma de decisiones y un mayor estatus en las familias y las comunidades.

Los efectos de la falta de autonomía de las mujeres son muy graves. Los altos niveles de desigualdad son un impedimento para el crecimiento económico, pues éstos aumentan la pobreza y retrasan la justicia social. La infrautilización de las calificaciones de las mujeres provoca un desperdicio de recursos humanos y ahoga la innovación y la creatividad.

Para competir a nivel mundial, los países deben hacer un uso pleno y eficaz de su capital humano; y, por lo menos la mitad de ese capital humano, incluye a las mujeres.

Para competir a nivel mundial los países deben hacer un uso pleno y eficaz de su capital humano. Por y por lo menos la mitad de ese capital humano incluye a las mujeres.

Formulación de políticas sensibles al género

En esta parte se analizan siete temas que los formuladores de políticas podrían tener en cuenta al abordar el desarrollo de calificaciones y la empleabilidad para los trabajadores, en general, y para las mujeres, en particular.

A. Políticas sobre el mercado laboral sensibles al género

La OIT siempre ha puesto un fuerte énfasis en la mejora de la formación de calificaciones de las mujeres y esto se ha visto reforzado a través de la *Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos: educación, formación y aprendizaje permanente, 2004 (núm. 195) de la OIT*. Esto refuerza el argumento de que la educación y la formación son un derecho para todos. Se hace hincapié en la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres, y entre niños y niñas, en materia de educación, formación y aprendizaje permanente. También se reconoce que el acceso a la educación es un instrumento esencial, en la lucha contra la exclusión social.

Un punto de partida importante para los formuladores de políticas es el reconocimiento de la diversidad de necesidades en cuanto a formación de calificaciones de la mujer. Éstas incluyen a:

- las poblaciones analfabetas y las de la economía informal,
- mujeres graduadas que no han podido integrarse al mercado laboral, y
- mujeres que necesitan pasar por un proceso de readaptación profesional para adaptarse a las nuevas demandas del mercado laboral.

Al mismo tiempo, hay buenas razones para promover el desarrollo de calificaciones para las mujeres en general. Están, por supuesto, las razones que se basan en los derechos; y hay también más razones de orden práctico que apuntan a una amplia serie de beneficios:

- desde la perspectiva empresarial, la promoción del aprendizaje permanente y la mejora de las capacidades de las mujeres resulta positivo para generar innovación, competitividad y lealtad del personal;
- desde el punto de vista económico, se traduce en una asignación más eficaz de la mano de obra, mayor productividad y producción total, aumento de la competitividad global y mejor formación del capital humano para la siguiente generación, y
- desde la perspectiva de la reducción de la pobreza, una mejor educación, más participación en la fuerza de trabajo y mejores ingresos para las mujeres son las herramientas más eficaces para combatir las múltiples dimensiones de la pobreza.

B. Análisis de las desigualdades estructurales de género

Para diseñar intervenciones eficaces sensibles al género, los formuladores de políticas deben analizar las desigualdades estructurales de género. Las relaciones de género más amplias y la división desigual del trabajo entre personas de un sexo y de otro en un mismo hogar, reducen el acceso de las mujeres y las niñas a la educación y al desarrollo de capacidades. Además contribuyen a que se vean obligadas a elegir entre una gama muy reducida de calificaciones “predominantemente femeninas”. Sus opciones y oportunidades dentro del mercado laboral son, por tanto, muy limitadas.

Las iniciativas para hacer frente a la segmentación del mercado laboral, la segregación ocupacional y la discriminación en el empleo, deben basarse en un programa inequívocamente igualitario en materia de género en todos los niveles de la educación y la formación.

Las iniciativas para hacer frente a la segmentación del mercado laboral, la segregación ocupacional y la discriminación en el empleo, deben basarse en un programa inequívocamente igualitario en materia de género, en todos los niveles de la educación y de la formación. Esto significa que hay que dar prioridad a la educación para todos, en todos los niveles de escolaridad (no sólo en la escuela primaria), y fomentar la ciencia y la tecnología para las niñas.

La orientación profesional también puede ayudar a ampliar las visiones y las opciones de las niñas. Un compromiso con el aprendizaje permanente permite a muchas mujeres adquirir las habilidades y las calificaciones que se requieren en un mercado laboral altamente competitivo y cambiante.

C. Promover la igualdad a través de las acciones a nivel micro

Tanto acciones de promoción de la igualdad a nivel micro como los compromisos a nivel macro, son igual de importantes para promover iniciativas de desarrollo de calificaciones para las mujeres. A nivel micro, la prestación de formación debe ser flexible y adaptarse a las limitaciones de tiempo de las mujeres.

Cuando la movilidad de las mujeres ha sido limitada, se puede recurrir a las **unidades móviles de formación**, que también han sido eficaces para mejorar las calificaciones de las mujeres en la economía informal. Entre otras iniciativas, se puede promover el acceso de las mujeres a la formación mediante:

- subsidios para el transporte y los servicios de guardería,
- la contratación de más formadores mujeres, y
- la elaboración de programas de formación en igualdad de género para sensibilizar a los formadores.

Se puede tratar de fomentar la formación en **calificaciones no tradicionales** a través de incentivos, acciones positivas, campañas de sensibilización y el establecimiento de objetivos para los cursos. Sin embargo, la formación en calificaciones no tradicionales debería llevarse a cabo con precaución, particularmente en situaciones en donde la mujer sufre severas restricciones. Estas formaciones podrán llevarse a cabo sólo después de haber evaluado el las probabilidades de que mujeres con estas calificaciones obtengan empleo y después de intensas campañas de sensibilización en la comunidad.

La **participación comunitaria en actividades de sensibilización** ha demostrado ser un factor importante en el éxito de las mujeres en nuevas ocupaciones.

El **apoyo posterior a la formación** suele ser esencial para las mujeres ya que a) ayuda a reforzar sus calificaciones, y b) proporciona oportunidades para que las mujeres se vinculen con oportunidades de empleo relevantes y con los servicios de apoyo empresarial.

D. Ajuste de los programas de formación profesional

Los cambios en el plan de estudios de la formación profesional pueden ayudar a: a) eliminar los estereotipos de género, y b) integrar una serie de calificaciones de empleabilidad transferibles. Se pueden aplicar iniciativas específicas y de acción positiva dentro de las instituciones de formación profesional para fomentar un mayor equilibrio de género en los cursos.

Los centros de formación profesional pueden adaptar sus servicios para satisfacer las demandas del sector privado. La colaboración con el sector privado puede ayudar a: a) hacer que la formación profesional responda mejor a las calificaciones que se requieren en el sector privado, y b) proporcionar oportunidades de aprendizaje, pasantías y otras formas de experiencia laboral para las mujeres y las jóvenes.

Garantizar que las mujeres reciban formación en las calificaciones requeridas por el mercado es esencial para luchar contra la segmentación del mercado laboral y la segregación ocupacional. Muchas mujeres se ven atrapadas en un mercado saturado de actividades económicas donde la competencia es feroz y la productividad es baja.

Es fundamental ofrecer orientación a las mujeres para ayudarlas a determinar qué calificaciones son las más demandadas en una comunidad en concreto antes de llevar a cabo cualquier actividad de formación. Es importante asegurarse de que las mujeres sean conscientes de la evolución de la demanda del mercado en cuanto a calificaciones y tecnología. Las instituciones de formación, la orientación profesional en

las escuelas, los servicios de empleo y otros sistemas de información sobre el mercado laboral desempeñan un papel fundamental en este proceso.

E. Facilitar el autoempleo y el desarrollo empresarial

En muchos países existe una elevada tasa de desempleo entre las mujeres graduadas. Entre algunos de los factores subyacentes, cabe señalar:

- muchas graduadas jóvenes aspiran a obtener un empleo en el sector público (donde hay menos puestos de trabajo),
- algunas mujeres se gradúan en áreas que no tienen una gran demanda en el mercado laboral,
- persisten las barreras a la contratación en las empresas del sector privado, y
- muchas mujeres no consideran el empleo por cuenta propia y el desarrollo empresarial como opciones viables.

Deben proseguir las iniciativas para luchar contra la discriminación en la contratación, pero también es necesario promover el desarrollo empresarial para las mujeres como una opción de empleo viable, que tenga la capacidad de aumentar su creatividad y la innovación. Las acciones de sensibilización para mejorar la situación del desarrollo empresarial de las mujeres deberían ir acompañadas de programas de incentivos, de integración de servicios de apoyo relacionados con las empresas y de la creación de un entorno propicio para las empresas¹.

F. Fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo

Las políticas activas del mercado de trabajo² (PAMT) son una herramienta importante para ayudar a que las mujeres se adapten a las nuevas calificaciones y exigencias tecnológicas. Aunque en algunos países las mujeres han hecho grandes progresos en relación al empleo en las industrias de exportación, la demanda de exportaciones puede fluctuar y el capital puede ser inestable. En estos sectores, las mujeres necesitan oportunidades para ajustar sus destrezas y habilidades. Un ejemplo de ello es el declive en el sector textil y la industria de confección, de predominancia femenina, en el contexto de la finalización del Acuerdo Multifibras. Las PAMT para crear oportunidades de readaptación profesional para las mujeres son fundamentales en estas situaciones.

G. Reforzar el compromiso con la igualdad de oportunidades

Finalmente, a nivel macro, es necesario que haya un firme compromiso con la igualdad de oportunidades. Para ello se necesita:

- una legislación y políticas adecuadas,
- una fuerte estrategia de desarrollo de recursos humanos con perspectiva de género, y
- un marco macroeconómico centrado en el empleo.

Los gobiernos tienen un papel importante que desempeñar para hacer frente a la discriminación en la contratación. Esto puede hacerse a través de:

- la legislación,
- la creación de instituciones de seguimiento y ejecución,
- la adopción de medidas de acción positiva, y
- la sensibilización de los empleadores, los medios de comunicación y la sociedad en general.

Los formuladores de políticas deben hacer un análisis del costo-beneficio de medidas para promover la igualdad, como, por ejemplo la acción afirmativa, los servicios de guardería, entre otras medidas de apoyo. Sin embargo, el análisis debe ir más allá de los costos a corto plazo (que a menudo son mínimos), y reconocer los beneficios reales a largo plazo con respecto a la formación del capital humano de un país, los objetivos de alivio de la pobreza y la competitividad internacional. Los costos de no invertir en la mitad de la población, en el largo plazo, son mucho mayores que los costos de la mejorar las calificaciones de las mujeres, en el corto plazo.

Los costos de no invertir en la mitad de la población en el largo plazo son mucho mayores que los costos de mejorar las calificaciones de las mujeres, en el corto plazo.

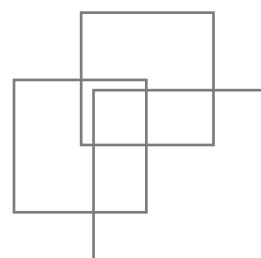
DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

¹ Para más información sobre este tema, véase el Informe sobre políticas sobre la Promoción empresarial para las mujeres.

² Para más información sobre las PAMT, véase la parte de Formulación de políticas sensibles al género del Informe sobre las Instituciones y políticas del mercado laboral.

Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Sitio web: www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm



Migración y movilidad laboral

En este informe de políticas se destacan algunas cuestiones de género relacionadas con la migración laboral temporal. Seguidamente, se analiza los factores que podrían estar involucrados en la formulación de políticas sensibles al género, tanto en los países de origen como en los países receptores.

Cuestiones clave en materia de género

La movilidad y las cuestiones de género no se limitan únicamente a la migración, sino también abarcan la movilidad vertical y horizontal en los mercados de trabajo y las actividades relacionadas al empleo, y las restricciones sobre la movilidad física debido a las costumbres y tradiciones. Dado que estos temas se tratan en otros informes de políticas, el presente informe se concentrará en la migración laboral temporal.

Muchas mujeres migrantes buscan empleo en el extranjero porque, en sus países de origen, se enfrentan a la pobreza, al desempleo, a la discriminación en el mercado laboral y al acceso limitado a los recursos productivos y al desarrollo de capacidades.

1. La migración de mano de obra temporal y las remesas

Los factores relacionados con la oferta y la demanda siguen alimentando el crecimiento de la migración laboral mundial, en particular de las mujeres. Actualmente, las mujeres constituyen casi la mitad de los trabajadores migrantes en todo el mundo. Muchas mujeres migrantes buscan empleo en el extranjero porque, en sus países de origen, se enfrentan a la pobreza, al desempleo, a la discriminación en el mercado laboral y al acceso limitado a los recursos productivos y al desarrollo de capacidades.

La demanda de trabajo poco calificado en los países de acogida se debe a los cambios demográficos y de los mercados laborales, y a la disminución de los servicios sociales. La demanda es particularmente elevada en sectores como el trabajo doméstico, los servicios de salud y entretenimiento, el trabajo sexual comercial, la restauración, la hostelería y la agricultura.

El crecimiento de la participación de las mujeres en la fuerza laboral de los países industrializados también incide en el aumento de la demanda de empleadas domésticas migrantes.

Al mismo tiempo, la migración se promueve cada vez más como una solución a los problemas de desempleo en los países de origen, y por el papel vital que desempeña en la regeneración de las comunidades rurales a través de las remesas.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Las remesas constituyen fondos valiosos para los proyectos de construcción de pequeña escala y para la educación de los hijos y los hermanos. En algunos países las remesas superan la AOD y se han convertido en una de las fuentes más importantes de divisas.

Las **remesas** constituyen fondos valiosos para los proyectos de construcción a pequeña escala y para la educación de los hijos y los hermanos. En algunos países las remesas superan a la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD)¹, convirtiéndose en una de las fuentes más importantes de divisas. En el 2003, las remesas superaron la ayuda en las siguientes regiones: Asia Meridional, Oriente Medio y Norte de África, América Latina y el Caribe, Europa y Asia Central, y Asia Oriental y el Pacífico. En el 2005, las estimaciones del Banco Mundial mostraron que las remesas registradas superaron la AOD de los 15 años anteriores. En el 2005 se calculaba que las remesas ascendían a 160 mil millones dólares. Los datos anecdóticos sugieren que las mujeres pueden enviar a sus países de origen una proporción mayor de sus ingresos que los varones, aunque no ha habido ningún estudio sistemático sobre este tema.

2. La situación irregular y la explotación

Los migrantes realizan una contribución muy importante al desarrollo de sus economías nacionales. Aun así, muchas mujeres migrantes siguen siendo **vulnerables al abuso y la explotación** o acaban en circunstancias irregulares. Algunas no son conscientes de los riesgos de la migración ni de los costes que entraña para su familia y su comunidad. La mayoría dispone de información insuficiente antes de salir del país de origen y no sabe cómo protegerse en situaciones de abuso y explotación.

Son pocas las mujeres migrantes que tienen acceso a una protección social adecuada mientras trabajan en el extranjero, a pesar de la mayor vulnerabilidad y el riesgo económico que sobrellevan. En algunos casos, las categorías de trabajo en las que participan las mujeres no están protegidas por la legislación laboral. Además, dada su situación laboral incierta, las mujeres migrantes deben hacer frente a un gran número de posibles abusos que pudieran combinarse con divisiones raciales, culturales y religiosas.

Al regresar a la comunidad de origen, muchas veces las mujeres migrantes se enfrentan a los mismos problemas que las empujaron a emigrar de entrada: por ejemplo, la falta de acceso a puestos de trabajo, calificaciones y oportunidades de ingresos. Por lo tanto, muchas mujeres migrantes se hallan sumidas en un ciclo continuo de migración y remigración de nuevo en busca de trabajo. Los costos sociales para las familias que dejan atrás, sobre todo para los niños, son bien conocidos.

Muchas mujeres migrantes se hallan sumidas en un ciclo continuo de migración y remigración de nuevo en busca de trabajo. Los costos sociales para las familias que dejan atrás, sobre todo para los niños, son bien conocidos.

Formulación de políticas sensibles al género

Es probable que la demanda de migración laboral internacional continúe. Esto es así a pesar de la relación que suele establecerse entre la migración laboral y el discurso sobre la raza, la asimilación, la integración cultural y la seguridad nacional. Éste a menudo trata de restringir la entrada de nuevos migrantes.

Las **políticas restrictivas de migración** también pueden aumentar la cantidad de migración irregular. Ello acentuaría la vulnerabilidad de los migrantes, particularmente de las mujeres, con el tráfico, el contrabando y otras formas de irregularidad.

Por otra parte, la **migración gestionada y regulada**, puede ofrecer una situación ventajosa tanto para los países de origen como para los receptores, lo que supondría un incremento del empleo, productividad y crecimiento. Además, a pesar de los costos sociales (y de algunos casos de explotación), la migración temporal es una experiencia enriquecedora para muchas mujeres: a menudo aumenta sus ganancias, su autosuficiencia, su poder de decisión, y su posición en sus comunidades.

A continuación se enumeran algunas opciones en materia de políticas que tanto los países de origen como los receptores podrían poner en marcha para garantizar que la migración está bien gestionada y regulada, y que conduce a situaciones beneficiosas para todos.

A. Los países de origen

Los países de origen deben desarrollar una política económica que construya un entorno favorable para garantizar que la migración esté siendo bien gestionada y regulada. Esto incluiría:

- Una adecuada formación previa a la partida relacionada con el registro. Esto garantizaría que las mujeres tengan acceso a información precisa sobre el proceso de migración, sus costos y beneficios, y reciban orientación para invertir sus remesas de manera productiva a su regreso.
- Oportunidades para la obtención de seguros, exenciones fiscales, protección social y sistemas eficaces de transferencia de remesas, que actuarían como incentivos para la migración regular.
- La regulación de las agencias de contratación, públicas y privadas, y la elaboración de modelos de contratos en los que queden claros los derechos y las responsabilidades.
- La negociación de acuerdos bilaterales para garantizar el respeto de los derechos y las normas del trabajo de sus nacionales en el extranjero.
- Ayuda para la reintegración económica y social con el fin de garantizar que los migrantes que regresen a sus países puedan adaptarse a sus comunidades de origen y aprovechar sus experiencias para generar oportunidades de ingresos productivos. Esto es particularmente importante, ya que la falta de oportunidades de empleo y la pobreza a menudo fuerzan a las mujeres a ingresar en ciclos de migración continua.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Los países de origen también tienen que prestar atención a varias consideraciones estratégicas:

- La creación de empleo y las oportunidades en materia de iniciativa empresarial son componentes esenciales de una política de migración para los países de origen, no sólo para los repatriados, sino a fin de garantizar que la migración inicial sea en realidad una posibilidad de elección.
- Confiar únicamente en la migración temporal como vía para resolver los problemas de desempleo es una alternativa inestable y peligrosa para las economías nacionales. Hay que encontrar soluciones de largo plazo para hacer frente a las causas profundas de la migración: la pobreza, el desempleo y la discriminación por razones de género.
- Las estrategias de creación de empleo en los países de origen tienen que proporcionar medidas para aumentar la demanda de mano de obra al mismo tiempo que mejoran la oferta de mano de obra en términos de competencias. La demanda de trabajo se ve influida por una serie de factores como el comercio y las políticas de inversión, el crecimiento del sector privado y las estrategias con alto coeficiente de empleo.
- Un entorno propicio para el desarrollo empresarial puede actuar como catalizador para el crecimiento. Dicho entorno incluiría:
 - racionalizar los procedimientos de registro,
 - proporcionar incentivos fiscales,
 - reducir los costos de transacción, y
 - proporcionar servicios eficaces de desarrollo empresarial.
 - Facilitar el acceso a los recursos productivos tales como el crédito, la tecnología, la tierra, la información y otros activos.
- Por lo que respecta a la oferta, se puede realizar una importante contribución a la mejora de las calificaciones de las mujeres, así como ayudarlas a encontrar oportunidades de empleo dentro de su mercado de trabajo local.
Se trataría de medidas tales como:
 - reformar los centros de formación profesional y establecer un vínculo más estrecho de éstos con la demanda del sector privado,
 - asegurar que las mujeres tengan acceso a diversas calificaciones y no sólo a calificaciones con sesgo de género, y
 - proporcionar oportunidades de readaptación profesional, así como medidas para garantizar la educación de las niñas y su acceso a los terrenos de la ciencia y la tecnología.
- Es importante posibilitar a las mujeres su acceso a la información sobre las distintas oportunidades de ingresos y empleo. Esto puede hacerse mejorando los sistemas de información sobre el mercado y garantizando que se incorpore la perspectiva de género a sus servicios y logren llegar a las mujeres.
- Abordar la discriminación laboral es un elemento clave de la creación de empleo para los países de origen. La legislación sobre la igualdad, la acción positiva y un conjunto de políticas y programas de igualdad de oportunidades en el empleo forman parte de la combinación de políticas para mejorar las oportunidades económicas de las mujeres.

Un entorno propicio para el desarrollo empresarial puede actuar como catalizador para el crecimiento.

B. Los países receptores

En el caso de los países receptores, existen muchas medidas de políticas capaces de sacar el máximo partido a los beneficios de la migración para sus economías, garantizando al mismo tiempo el respeto de los derechos de los trabajadores migrantes, particularmente de las mujeres migrantes. Estas medidas incluyen:

- Tratar la política migratoria como parte de la arquitectura del mercado de trabajo y no como un asunto de seguridad nacional o de control de fronteras.
- Aumentar la productividad y el crecimiento, analizando la demanda de trabajo y relacionándola con los países de origen a través de acuerdos bilaterales y multilaterales.
- Reducir la vulnerabilidad de los migrantes y garantizar la protección de sus derechos:
 - velando por que las categorías de los trabajadores migrantes sean reconocidas por la legislación laboral, permitiéndoles de ese modo organizarse en asociaciones o sindicatos,
 - garantizando la cobertura de la protección social, y
 - oponiéndose a los discursos que relacionan la migración con el racismo y la xenofobia.
- Evitar prácticas discriminatorias como las medidas que fortalecen la dependencia de las mujeres de los hombres migrantes o de los empleadores.
- La inspección del trabajo, la obligación de hacer cumplir los contratos de trabajo y el seguimiento de las agencias de empleo también son factores esenciales.

C. El marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales

La OIT ofrece una serie de Convenios que pueden servir de guía a los mandantes en la elaboración de políticas de migración que promuevan y respeten los derechos de los migrantes, especialmente de las mujeres.

La OIT ha elaborado unas directrices para las partes interesadas sobre la formulación y el fortalecimiento de las políticas de migración laboral dentro de un marco de instrumentos internacionales.

El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales fue adoptado por una Reunión tripartita de expertos en el 2005². En él se exponen ejemplos de buenas prácticas y una amplia recopilación de principios y directrices sobre la gestión de la inmigración basada en las normas de derechos humanos y laborales.

El Marco multilateral puede servir de guía para la elaboración de una política de migración gestionada, regulada y atenta a las consideraciones de género capaz de ampliar al máximo los beneficios para los países de origen y receptores y para los propios migrantes, en particular para las mujeres migrantes más vulnerables.

D. Vinculación del desarrollo con la migración

La contribución de las migraciones laborales al empleo, el crecimiento económico, el desarrollo y el alivio de la pobreza debería ser reconocida y optimizada en beneficio de los países de origen y de destino. La migración como tal debería ser integrada en las políticas de empleo nacional y del mercado laboral. Dentro de este contexto, no se debería subestimar la contribución de las mujeres y los hombres migrantes al desarrollo de su país de acogida y del país de origen.

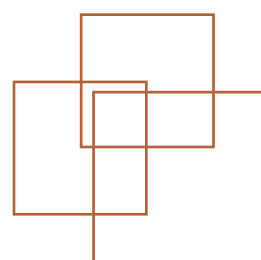
¹ Szabados A.: *Official Development Assistance and Migration*, Ministerio de Asuntos Exteriores de la República Eslovaca, Departamento de Asistencia para el Desarrollo, Conferencia Internacional sobre Migración y Desarrollo, Bratislava, 2007, pp.16-17.

² OIT: *Marco multilateral para las migraciones laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, Programa Internacional de Migraciones, Ginebra, 2006.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Sector de Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4 route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22
Suiza

Sitio web: www.ilo.org/employment/lang--es/index.htm



Coeficiente de empleo en el crecimiento

Al inicio de este informe de políticas se enfatiza sobre algunas cuestiones de género relacionadas con el coeficiente de empleo en el crecimiento (es decir, la medida en que el crecimiento económico está ligado a un mayor número de puestos de trabajo). A continuación, se examinan siete temas que podrían estar relacionados con la formulación de políticas de generación de empleo sensibles al género.

Cuestiones clave en materia de género

En esta sección se examinan los conceptos de crecimiento sin generación de empleo y de los trabajadores pobres. Ambos conceptos apuntan a la necesidad de adoptar una visión analítica de la relación entre el crecimiento económico, la creación de empleo y la reducción de la pobreza, estrechamente vinculadas a las realidades de países concretos.

El crecimiento económico no se traduce automáticamente en la creación de empleo. Tampoco el empleo por sí solo lleva a una mayor autonomía de la mujer, y a la consiguiente reducción de la pobreza.

1. Crecimiento sin empleo

El crecimiento sin empleo se ha extendido de forma generalizada en muchos países. Aunque las tasas de crecimiento económico se mantienen estables e incluso sólidas, muchas veces se basan en una mayor productividad y en la intensidad de capital, mas no crean necesariamente muchos puestos de trabajo.

El estudio de los Indicadores Clave del Mercado de Trabajo (ICMT)¹ muestra que, durante el período entre 2001 y 2005, se produjo una disminución en la elasticidad del empleo del crecimiento (que mide la cantidad de empleos que se crean por

cada unidad de crecimiento económico). El estudio también reveló una serie de diferencias importantes entre hombres y mujeres.

Por ejemplo, la elasticidad en el caso de las mujeres ha crecido más que en el de los hombres. Esto significa que, para una determinada tasa de crecimiento económico (en algunas regiones), el empleo femenino ha crecido más, en promedio, que el masculino. El estudio sugiere una serie de posibles razones: a) una “puesta al día” en términos de participación de la mujer en la fuerza de trabajo con respecto al hombre, y b) una mayor sensibilidad del empleo femenino ante el crecimiento económico y las recesiones económicas, según la cual las mujeres sufren más la pérdida de empleos en situaciones adversas que los hombres. Las mujeres también suelen realizar trabajos con salarios más bajos y de menor productividad. La segregación fundada en el sexo de las personas puede ser otra posible explicación, según la cual las mujeres se concentran en sectores con un alto coeficiente de mano de obra, más que los hombres².

Pese a la percepción generalizada de lo contrario, no hay pruebas de que unas medidas más estrictas de protección del empleo disminuyan el número de mujeres que obtienen un empleo.

Un resultado sorprendente del estudio de los ICMT de la OIT es que, a pesar de la percepción generalizada de lo contrario, unas medidas más estrictas de protección del empleo no se relacio-

nan significativamente con la elasticidad del empleo en el crecimiento (es decir, la existencia de más normas no disminuye el número de mujeres empleadas). Sin embargo, esta situación, en la que la rigidez (protección) del empleo no es significativa en términos de limitación de puestos de trabajo para las mujeres, podría deberse al incumplimiento de la legislación en cuanto a la protección del empleo.

2. Los trabajadores pobres

Con el término “trabajadores pobres” se alude a individuos y familias que mantienen un empleo ordinario, pero que permanecen en la pobreza relativa, debido al bajo nivel salarial. Los trabajadores sin calificaciones valoradas en el mercado de trabajo pueden tener que aceptar salarios bajos, explotación económica, condiciones de trabajo desagradables, y carecer de suficientes oportunidades para lograr las competencias necesarias que les permitan superar su situación personal y económica. En algunos casos, los miembros del colectivo de los trabajadores pobres desempeñan trabajos a tiempo parcial, que prácticamente requieren dedicación a tiempo completo pero que están clasificados como trabajos “a tiempo parcial”. En esta situación, los empleadores no pagan ciertos beneficios, como el seguro médico.

Muchos gobiernos han puesto en marcha programas con la intención de ayudar a aquellas personas que pueden considerarse pobres o trabajadores pobres. Aparte de estas iniciativas, y del hecho de que algunas regiones han experimentado tasas de crecimiento elevadas, el efecto sobre la reducción de la pobreza ha sido mínimo, debido, en parte, a un elevado crecimiento demográfico y al número de nuevos participantes en el mercado laboral que no han encontrado trabajo.

Estos datos configuran un escenario para los debates de política internacional respecto a si el empleo es un resultado secundario del crecimiento económico o, como lo plantea la OIT, es fundamental para el crecimiento equitativo y la reducción de la pobreza.

Tal como se ha señalado anteriormente, el crecimiento económico no se traduce automáticamente en la creación de empleo. Tampoco el empleo por sí solo lleva a una mayor autonomía de la mujer, ni a la consiguiente reducción de la pobreza. Este hecho pone de manifiesto el gran número de trabajadoras pobres.

Una convergencia de crecimiento económico y de estrategias orientadas al empleo y atentas a las consideraciones de género son los ingredientes esenciales para la reducción sostenible de la pobreza.

Cuando las estrategias de crecimiento orientadas al empleo no abordan cuestiones clave en materia de género, el efecto sobre la mitigación de la pobreza y el desarrollo es limitado, y las cargas sobre las mujeres pueden aumentar. Las cuestiones claves en materia de género incluyen aspectos como:

- la “pobreza de tiempo” de las mujeres, debido a la incompatibilidad entre el trabajo económico y el asistencial (trabajo productivo y trabajo reproductivo, respectivamente);
- la segregación ocupacional;
- la falta de acceso a los recursos productivos, y
- la discriminación en el empleo.

3. Las inversiones intensivas en empleo crean numerosos puestos de trabajo, pero la participación de las mujeres sigue siendo limitada

La inversión en infraestructuras asciende a entre el 50 y el 70 por ciento de la inversión pública nacional en la mayoría de los países en desarrollo⁴. Además, se destina una gran parte de las inversiones privadas y de la comunidad a todo tipo de infraestructuras, como carreteras de acceso, agua, presas, alcantarillas, riego, vivienda y escuelas. Aparte de su importancia, debido a la magnitud de las inversiones, las infraestructuras también contribuyen de manera directa al bienestar de los usuarios: hacen posible el acceso a servicios sociales básicos tales como la educación y la salud, así como (a través de la construcción de instalaciones productivas) al empleo a largo plazo en otros sectores, como la agricultura o la industria. En otras áreas, por ejemplo, la conservación del suelo y el agua, las infraestructuras contribuyen al mantenimiento de la base productiva de los recursos naturales.

El potencial de empleo de las inversiones en infraestructura es enorme, pero no suele llegar a traducirse en empleos reales, ya que en muchos proyectos se hace un mayor uso de equipos, recurriendo con frecuencia a contratistas extranjeros. Esto puede ser necesario en el caso de la construcción de aeropuertos, autopistas o puentes de gran envergadura; pero hay alternativas con un alto coeficiente de empleo si se recurre a tecnologías basadas en la utilización intensiva de mano de obra; es el caso de infraestructuras más básicas, que ofrecen ventajas importantes en términos de utilización de las inversiones en infraestructuras, para crear empleo local y generar ingresos, así como calificaciones y capacidades. Además, con los estereotipos de género que abundan en los trabajos relacionados con las obras públicas, suele darse que las mujeres se benefician menos que los hombres.

Formulación de políticas sensibles al género

En el informe de políticas dedicado a la política económica se ha hecho alusión a la falta de crecimiento económico para generar suficiente empleo. En este informe, por tanto, se aceptará como un hecho que el empleo es el nexo clave entre el crecimiento económico y la reducción de la pobreza. Dentro de este paradigma, se establece que las estrategias de empleo sensibles al género son los principales motores de la reducción de la pobreza.

Es importante destacar que, para que el empleo contribuya a la reducción de la pobreza, debe haber un aumento en el empleo y las oportunidades empresariales para los trabajadores pobres, de entre los cuales las mujeres representan una gran proporción. Las intervenciones específicas destinadas a aumentar los ingresos y la productividad de la mujer, mediante el acceso a los activos y a las calificaciones, son elementos claves para la reducción de la pobreza.

Las políticas que mejoran la capacidad de la mujer con el propósito de asegurar la creación de un capital humano más eficiente, se abordan en el informe de Calificaciones, mas no aquí. A continuación se exploran siete temas relacionados con la formulación de políticas de crecimiento orientadas al empleo y sensibles al género.

A. Las intervenciones de transversalización de la perspectiva de género y las medidas específicas para la igualdad de género

En el conjunto de herramientas de gran alcance para promover el crecimiento orientado a la generación de empleo, se necesitan tanto intervenciones de incorporación de la perspectiva de género, como medidas específicas que aborden el género. La creación de una demanda efectiva de mano de obra

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

femenina puede ir acompañada de:

- inversiones en infraestructura;
- promoción de sectores y modos de producción con una alta absorción de trabajo (en particular las industrias orientadas a la exportación);
- tecnologías de ahorro de trabajo en el hogar;
- inversión pública y privada en infraestructuras físicas y sociales básicas;
- servicios públicos;
- reconocimiento de los derechos de propiedad;
- buena gobernabilidad;
- instituciones estables;
- distribución equitativa de la riqueza;
- crecimiento del sector privado;
- expansión del comercio;
- incentivos fiscales y comerciales;
- estabilidad política, y
- el Estado de Derecho, incluida la legislación laboral.

B. Análisis y reducción de las limitaciones por razón de género

La capacidad de la mujer para participar en el trabajo remunerado depende de sus responsabilidades en el trabajo no remunerado.

Analizar y reducir las limitaciones por razón de género de la participación de la mujer en la economía es un punto de partida importante para el crecimiento orientado al empleo. El análisis pone de relieve que la capacidad de la mujer para participar en el trabajo remunerado depende de sus responsabilidades en el trabajo no remunerado. Dichas responsabilidades incluyen no sólo

el cuidado de los niños, los ancianos y los enfermos, sino también todo lo relacionado con la actividad diaria del mantenimiento de la familia; no sólo restringen la capacidad de las mujeres para obtener ingresos, sino que además, cuando las mujeres sí participan en un trabajo remunerado, muchas veces se produce una reducción de la economía de la prestación de cuidados, a menos que haya alguna alternativa en la provisión de dicho servicio.

Se han ideado numerosas estrategias para reducir las cargas por razón de género del trabajo no remunerado. Éstas incluyen:

- dar valor económico al trabajo no remunerado con el fin de elaborar respuestas adecuadas en las políticas públicas,
- cambiar las relaciones de género a través de la sensibilización acerca de una distribución de tareas más equitativa, y
- promover tecnologías de ahorro de trabajo en el hogar.

En muchos países desarrollados existen estados del bienestar en declive, y se registra una mayor participación de la mujer en la fuerza laboral. En estos casos puede ser apropiado facilitar la migración regulada, para que los migrantes temporales puedan atender a la demanda de trabajo doméstico.

Para todos los países, la provisión de servicios sociales públicos es de vital importancia, y tiene el beneficio añadido de aumentar también el número de puestos de trabajo. El desarrollo de infraestructuras también proporciona muchos beneficios. Éstos incluyen:

- el aumento los activos para las comunidades pobres,
- la generación de empleo cuando se usan tecnologías basadas en la utilización intensiva de mano de obra, y
- el alivio de las cargas laborales de las mujeres mediante el suministro de agua, riego, caminos, servicios públicos, transporte, salud, cuidado de niños, saneamiento, y otras ayudas.

C. Redes de seguridad social

Las redes de seguridad social son herramientas importantes para apoyar el crecimiento orientado a la generación de empleo, ya que pueden ayudar a superar la reticencia de los pobres a los riesgos, y ayudar a optimizar la productividad y la producción.

Las redes de seguridad social disminuyen las consecuencias de la pobreza y otros riesgos en los hogares vulnerables. Las redes de seguridad pueden ser privadas u oficiosas, como en el caso de determinados miembros de la familia de diferentes hogares que se apoyan mutuamente en momentos difíciles con dinero en efectivo, alimentos, trabajo o vivienda. Los programas formales, a cargo de los gobiernos, los donantes o las organizaciones no gubernamentales, proporcionan unos ingresos adicionales o programas de transferencias en especie, así como subvenciones y programas de obras públicas con un alto coeficiente de mano de obra. Otro ejemplo de redes de seguridad son los programas para garantizar el acceso a los servicios públicos esenciales, tales como las exoneraciones de cuotas para los servicios de salud, y las becas para los gastos de escolaridad.

Muchas veces, las mujeres son un elemento clave para la supervivencia de las familias en tiempos de crisis, como en las transiciones, las sequías, las guerras y otros períodos de especial dificultad. A falta de ahorros y activos, las redes de seguridad social pueden actuar como mecanismos de seguro frente a las crisis económicas. En tiempos de crisis financiera su papel es aún más importante.

D. Un enfoque equilibrado para aumentar los empleos y la productividad al mismo tiempo

El crecimiento orientado al empleo a menudo se basa en la determinación de oportunidades para aumentar el número de puestos de trabajo en diferentes sectores. En la agricultura, por ejemplo, donde se encuentra

una gran proporción de las mujeres, debe buscarse un equilibrio adecuado entre el aumento de la productividad y la demanda de mano de obra.

La mejora del acceso de las mujeres a los recursos productivos como la tierra, la herencia, el capital, y el material técnico, puede complementarse con estrategias para:

- diversificarse hacia productos agrícolas de gran valor,
- construir infraestructuras de apoyo tales como el riego, las carreteras y los suministro de energía, y
- proporcionar información sobre el mercado, la extensión de servicios y apoyos en términos de envasado y almacenamiento.

Estas estrategias pueden aumentar tanto el coeficiente de empleo como la productividad de forma simultánea. En los países en desarrollo, aparte de concentrarse en la agricultura, hay una gran presencia de mujeres en la economía informal. Una vez más, las políticas deben encontrar el justo equilibrio entre el crecimiento de la productividad y el crecimiento del empleo. Dentro de un marco de trabajo decente, una combinación de incentivos y protecciones para los empresarios y los trabajadores, respectivamente, pueden ayudar a trasladar el trabajo informal al plano formal, manteniendo el potencial de empleo de la economía informal.

Los incentivos son importantes para ayudar a las empresarias de la economía informal. Entre los incentivos, cabe mencionar algunos de ellos:

- exención temporal de impuestos,
- exención de derechos,
- menores tasas de interés y de crédito,
- servicios de apoyo a las empresas,
- acceso a servicios sociales como la salud, agua potable, saneamiento, educación, servicios de guardería, y tecnologías basadas en la utilización intensiva de mano de obra.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Se puede ayudar a las trabajadoras de la economía informal a acercarse a la formalidad, proporcionándoles protecciones tales como marcos jurídicos adecuados y viables, el reconocimiento de sus derechos, y el bienestar.

E. El crecimiento del sector privado y las MIPYME

El crecimiento del sector privado constituye otro ámbito para estimular la demanda de mano de obra. Un número creciente de mujeres se dedica a las microempresas y a las pequeñas y medianas empresas (MIPYMES). El número de trabajadoras autónomas aumenta alrededor del mundo.

El potencial de crecimiento de las empresas de mujeres puede mejorarse considerablemente incorporando la asistencia encaminada a la incorporación de la perspectiva de género y la asistencia específica de género, en las instituciones de financiación de las empresas; así como a través de la legislación y políticas que abordan la discriminación.

Las mujeres pueden participar en el crecimiento del sector privado a través de la racionalización de los procedimientos y de la reducción de los costos de transacción, así como a través de la oferta de una serie de incentivos fiscales y en materia de recursos humanos. Esto puede estar relacionado con un mayor acceso a los recursos productivos como el crédito, la tierra, la tecnología, las redes empresariales y la información sobre el mercado.

El potencial de crecimiento de las empresas de mujeres puede mejorarse considerablemente incorporando la asistencia encaminada a la incorporación de la perspectiva de género y la asistencia específica de género, en las instituciones de financiación, de las empresas; así como a través de la legislación y de políticas que aborden la discriminación.⁶

F. El crecimiento orientado a la exportación y la inversión extranjera directa

El crecimiento orientado a la exportación ha generado un alto coeficiente de mano de obra. Múltiples datos indican que la inversión extranjera directa (IED) se ve particularmente atraída por la mano de obra femenina. Aunque, indudablemente, este hecho ha dado lugar a aumentos importantes en términos de autonomía para las mujeres, a través de más ingresos y puestos de trabajo, también se ha visto parcialmente contrarrestado por los bajos salarios, la falta de libertad de asociación y de negociación colectiva, y las malas condiciones de trabajo.

Dentro de un marco de trabajo decente, se combinan los imperativos de la equidad y la eficacia, lo que permite a los formuladores de políticas abordar los déficits de trabajo decente en las industrias de crecimiento orientado a la exportación y dirigidas por mujeres, sin contraprestaciones entre la productividad y el crecimiento del empleo.

Las estrategias para promover la industrialización impulsada por las exportaciones no sólo deben fomentar las normas fundamentales del trabajo, sino también garantizar que se apliquen medidas para compensar las fluctuaciones y los ajustes en la demanda de exportación. Las oportunidades para la formación en nuevas técnicas y tecnologías para las mujeres mejoran la ventaja competitiva global de un país, y actúan como incentivo adicional para las inversiones extranjeras directas.

G. Inversión intensivas en el empleo decente para las mujeres y los hombres

La experiencia de la OIT ha demostrado que, para el mismo nivel de inversión en infraestructuras locales, el uso de tecnologías basadas en la utilización intensiva de mano de obra puede crear entre dos y cuatro veces más empleo, disminuir las necesidades de divisas entre un 50 y un 60 por ciento, disminuir los costos generales entre un 10 y un 30 por ciento, y reducir los impactos ambientales.

Los programas de inversiones intensivas en empleo tienen como objetivo, entre otros aspectos, lo siguiente:

i) promover el desarrollo y la aplicación de políticas favorables al empleo para la inversión pública en infraestructuras,

ii) promover la creación de las pequeñas empresas del sector de la construcción (contratistas que recurren a la mano de obra) y la intervención del sector privado para la ejecución de obras públicas usando los recursos locales disponibles de manera óptima. De esta manera, se puede combinar la creación de empleo en el sector de la construcción con condiciones de trabajo más dignas,

iii) promover la organización y la negociación colectiva en los trabajos basados en la mano de obra, en el ámbito de la pequeña empresa y de la comunidad, y mejorar el acceso de las comunidades desfavorecidas a los recursos productivos y los servicios sociales y,

iv) proporcionar asistencia a las redes de seguridad social y los programas de empleo con un alto coeficiente de mano de obra para empleos directos y para la creación de activos en programas de reconstrucción después de desastres de origen humano o natural.

Todos los puntos anteriores tienen dimensiones específicamente de género que deben tenerse en cuenta. Aquí se plantean dos problemas principales: el primero es que el tipo de trabajo que contempla la inversión pública (es decir, la construcción) a menudo incluye más hombres a consecuencia de los estereotipos de género relativos a los puestos de trabajo y de las barreras culturales ante la participación de la mujer. El segundo es que la distribución de los activos creados por las obras públicas depende en gran medida de la división del trabajo por razón de género, y del control sobre los recursos y la tierra. El uso de la tierra y los derechos de tenencia tienen una influencia fundamental en la distribución de los beneficios del aprovechamiento de tierras y los proyectos de mejora, por ejemplo. A menudo, los programas que no incluyen a las mujeres en la toma de decisiones, podrían cambiar de forma inadvertida el uso del suelo, y reemplazar un cultivo por otro con valor comercial allí donde la tierra pertenece a un hombre, y no a una mujer, por ejemplo.

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT (PIIE), que promueve una estrategia basada en los recursos locales para aumentar el efecto de las inversiones en infraestructura en la creación de empleo, la reducción de la pobreza y las obras de desarrollo local, trabaja en colaboración con los gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores, el sector privado y las comunidades para orientar las inversiones en infraestructuras a la creación de empleo productivo y a la mejora del acceso a bienes y servicios básicos para los pobres. El PIIE ha demostrado que, en los países en desarrollo, combinar la participación local de los hombres y mujeres en la planificación, con la utilización de los conocimientos, la tecnología y el material disponibles a nivel local, y el recurso a métodos de trabajo apropiados, constituye un método eficaz y económicamente viable para las obras de infraestructuras, que afectan por igual a las mujeres y los hombres.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Esto no siempre resulta fácil y siempre se requieren esfuerzos concertados para que las mujeres participen desde la fase de planificación hasta la de ejecución⁷.

Además, haciendo hincapié en la participación a escala local y en la planificación, debería conseguirse que las mujeres participen como trabajadoras y líderes por igual. Además, se crean activos locales que estimulan la demanda en las comunidades pobres y reducen las cargas de trabajo de muchas mujeres, a través de la creación de infraestructuras locales.

Una precaución importante sobre los sistemas intensivos en materia de empleo es que, al alentar la participación de la mujer, se tienen en cuenta los aspectos físicos del trabajo. En muchos países en desarrollo, las mujeres realizan un trabajo físico pesado. Es esencial evitar la discriminación en el acceso a las tareas físicas, y mejor retribuidas. Sin embargo, también es importante reconocer que el trabajo pesado puede perjudicar la salud y el bienestar de la mujer, particularmente en el contexto de la intensa carga de trabajo y su estado general de nutrición que a menudo es deficiente. Una forma de hacer frente a este problema es garantizar que se otorgue el mismo valor a las tareas menos laboriosas.

Tal como demuestra el análisis realizado por Gurushri Swamy⁸, no es fácil encontrar el equilibrio adecuado en los sistemas de remuneración para alentar a los pobres y para garantizar que se beneficie a las mujeres. Los salarios que son demasiado elevados en las obras públicas pueden alejar a los trabajadores de sus puestos de trabajo en el sector privado y generar un exceso de representación de los hombres. Por otra parte, la

disparidad salarial según el sexo puede reforzar las desigualdades ya existentes entre hombres y mujeres. Del mismo modo, los sistemas basados en la participación de los hogares pueden provocar que las mujeres sean excluidas o que lleven a cabo una autoselección.

Entre los sistemas de remuneración de eficiencia comprobada para atraer a las mujeres a estos sistemas se encuentran los salarios en especie, los salarios a destajo (en partes), los alimentos subvencionados, las oportunidades de trabajo en casa, y las medidas de apoyo no salariales, como el transporte o los servicios de guardería.

¹ OIT: *Indicadores Clave del Mercado de Trabajo*, Quinta edición, Ginebra, 2008.

² Kapsos, S. *The Employment Intensity of Growth: Trends and Macroeconomic Determinants*. Documentos de Estrategias de Empleo 2005/12, Departamento de Estrategia de Empleo, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2005.

³ Kapsos, S. *ibid.*

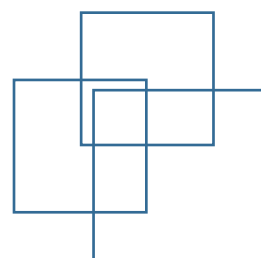
⁴ OIT: *A Global programme: Investing in employment for poverty reduction and local economic development*, Programa de Inversiones Intensivas en el Empleo, Ginebra, 2003.

⁵ Social Safety Nets, The World Bank, WB Learning Programs – Social Protection, 2008 <http://go.worldbank.org/C29EC57630> (disponible sólo en inglés), (consultado por última vez el 09 de febrero 2009).

⁶ Para más información sobre este tema, véase el informe sobre políticas sobre Desarrollo empresarial.

⁷ Para más detalles sobre el PIIE de la OIT, véase: <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/index.htm>

⁸ G. Swamy: *Gender Dimensions of Public Employment Schemes*, Banco Mundial, Grupo sobre la Mujer y el Desarrollo, Washington, 2003.



Políticas de comercio internacional

Tras una breve introducción, en este informe se esbozan seis cuestiones clave en materia de género relacionadas con el comercio y la inversión. Y, a continuación se examinan nueve temas que podrían estar implicados en la formulación de políticas que atienden a las cuestiones de género.

Cuestiones clave en materia de género

Los efectos de la expansión del comercio sobre la igualdad de género son diversos. Por un lado, la liberalización del comercio puede ser profundamente beneficiosa para las mujeres a través de mayores oportunidades de ingresos y empleo. Por otro lado, puede contribuir a la pérdida de puestos de trabajo, a malas condiciones de empleo y al empobrecimiento generalizado. Ambas posibilidades son válidas en diferentes contextos.

El patrón de ganancias y pérdidas para las mujeres a consecuencia de la liberalización del comercio depende de factores específicos relacionados con las condiciones históricas, sociales y económicas en los distintos países y sectores, y de las desigualdades estructurales existentes que sobrellevan las mujeres.

El patrón de ganancias y pérdidas para las mujeres, a consecuencia de la liberalización del comercio, depende de factores específicos relacionados con las condiciones históricas, sociales y económicas en los distintos países y sectores, y de las desigualdades estructurales existentes que sobrellevan las mujeres.

La forma en que la vida económica de las mujeres se ve afectada por el comercio en un contexto particular está determinada por una serie de factores que incluyen:

- la división del trabajo por género en una sociedad,
- el nivel de segmentación del mercado laboral y la discriminación en el empleo,
- el papel de la mujer en el trabajo no remunerado,
- su acceso a los recursos productivos,
- su base de calificaciones y la intensidad de las calificaciones en materia de comercio y,
- la competitividad entre las empresas donde las consideraciones sobre la productividad prevalecerían sobre cualquier práctica discriminatoria contra la mujer.

Se han observado efectos positivos y negativos sobre el empleo femenino a través de la expansión del comercio. En algunos casos las mujeres han liderado la industrialización de su país, a través de su empleo en las industrias de exportación; en otros casos, las mujeres han quedado estancadas en los nichos del mercado de determinadas cadenas de valor mundiales con baja calificación, condiciones precarias y salarios bajos.

Algunas mujeres empresarias se han beneficiado de las nuevas formas de autoempleo y de las oportunidades de negocio; otras, han sido desplazadas por las importaciones baratas y subvencionadas, particularmente en los sectores de alimentos y productos básicos.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Pese a que el comercio aumenta las oportunidades para las mujeres trabajadoras, también hace que ellas se enfrenten a una intensa presión competitiva con trabajadores de todo el mundo. Tales condiciones de competencia pueden mantener los rendimientos de la mano de obra muy bajos. También hay datos que muestran que las mujeres tienden a concentrarse en sectores que son sensibles a las crisis y vulnerables a la recesión, debido a una mayor intensidad de capital.

El comercio ha abierto nuevas oportunidades para el crecimiento y el empleo en algunos contextos; en otros, la competencia global ha conducido a una mayor precarización del trabajo, al crecimiento de la economía informal y a unas malas condiciones de trabajo.

Tomando en cuenta esta amplia variedad de efectos que el comercio ejerce sobre el trabajo de las mujeres, resulta difícil afirmar los vínculos entre la igualdad de género y el comercio. No obstante, en este apartado ofrecemos algunas observaciones que pueden ayudar a conformar el diálogo y la formulación de políticas sobre el tema.

1. La industrialización liderada por la exportación y la calidad del empleo

La industrialización impulsada por las exportaciones ha aumentado la participación laboral de las mujeres en varios países industrializados recientemente. Sin duda, esto ha dado lugar a mayores ganancias en términos de autonomía para las mujeres, mejora de su condición y aumento de los ingresos en los hogares. Sin embargo, estos avances se han visto contrarrestados en parte por las malas condiciones laborales, los bajos salarios, la inseguridad laboral y, en algunos casos, la negación de los derechos fundamentales como la libertad de asociación. De hecho, hay pruebas de que algunos paquetes de incentivos para atraer inversión extranjera directa (IED) pueden poner en peligro de forma directa e indirecta las normas laborales fundamentales.

En los países que compiten por la inversión sobre la base de unos bajos costos laborales, el empleo de las mujeres se vuelve especialmente inseguro.

En los países que compiten por la inversión sobre la base de unos bajos costos laborales, el empleo de las mujeres se vuelve especialmente inseguro. Aunque tanto hombres como mujeres se ven afectados por la inestabilidad del capital, la fuga de capitales suele producirse en un contexto de producción donde abundan la baja calificación, los salarios bajos, y en los sectores en donde se concentran las mujeres. También hay pruebas de que, como resultado de los niveles de calificaciones y percepciones culturales, los hombres pasan a ocupar los puestos con potencial de mejora en cuanto a condiciones laborales y salarios dentro de las zonas francas industriales.

2. Cambios en los patrones de segregación ocupacional

El incremento del comercio puede afectar la segregación ocupacional existente, de manera que tenga como resultado ganancias o pérdidas de empleo para las mujeres. La liberalización del comercio desencadena un cambio estructural en la economía nacional. Si viene acompañada (y si viene precedida) de medidas que aumenten el empleo y la movilidad de las mujeres, permitiéndoles acceder a nuevas oportunidades derivadas de los cambios estructurales, es probable entonces que el efecto sea positivo en términos generales. Por el contrario, si las mujeres se ven atrapadas en sectores de la economía endebles, de bajo crecimiento y poca productividad, debido a su limitado acceso (por ejemplo, a la empleabilidad, a la movilidad, al conocimiento, etc.), entonces, el efecto será negativo.

En los países de bajos ingresos, las mujeres suelen predominar en la **producción agrícola**. Ellas suelen producir para el consumo doméstico y el comercio de pequeña escala, mientras que los hombres suelen estar a cargo de la producción de cultivos comerciales. Los productores agrícolas de pequeña escala, entre ellos las mujeres, no han cosechado los beneficios de la expansión del comercio. Esto se debe a que no han podido competir con las importaciones de alimentos baratas y fuertemente subvencionadas que amenazan a los productores de alimentos nacionales y ponen en peligro la seguridad alimentaria de los hogares.

A medida que crece la demanda de mano de obra femenina en el sector servicios, la migración de las mujeres para cubrir estas demandas puede resultar en la pérdida de trabajadoras calificadas de los países en desarrollo.

Tradicionalmente, existe una concentración de mujeres en la **industria textil y de confección**, la cual ha sido una importante empleadora de mujeres. Sin embargo, su importancia ha ido disminuyendo en los países más pobres, debido a la competencia de los productores de escala mayor tras la finalización del Acuerdo Multifibras en el 2005.¹

Las mujeres han aumentado rápidamente su presencia en el empleo del **sector servicios** a nivel mundial. Éste abarca una amplia gama de trabajos, desde los bien remunerados y altamente calificados (bancos, medios de comunicación, publicidad, informática, telecomunicaciones, salud, turismo) a trabajos con escasa remuneración y poca calificación, donde la inseguridad laboral es frecuente (trabajo doméstico, entretenimiento, etc.). A medida que crece la demanda de mano de obra femenina en el sector servicios, la migración de las mujeres para cubrir estas demandas puede resultar en la pérdida de trabajadoras calificadas de los países en desarrollo. Esto, a su vez, puede tener efectos negativos sobre las mujeres que se quedan en el país de origen, que enfrentan el aumento de la carga asistencial, debido a la reducción de los servicios en el sector de salud y educación. Estos efectos pueden ser gravemente perjudiciales para las iniciativas más amplias de reducción de la pobreza a través de los Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza (DELP) y los Objetivos de Desarrollo de Milenio (ODM).

3. La disparidad salarial entre hombres y mujeres

El comercio tiene un efecto sobre la disparidad salarial entre hombres y mujeres (aunque no hay consenso sobre si la mejora o la empeora).

Algunos investigadores han sugerido que la inversión extranjera directa (IED) puede ser atraída por los bajos salarios de las mujeres, y que esto aumenta las diferencias salariales. La competencia entre las economías para atraer el comercio y la inversión, por medio de los salarios bajos, reduce aún más el poder de negociación de los trabajadores, y especialmente de las mujeres.

Otros investigadores han señalado, sin embargo, que durante los períodos de rápido crecimiento económico, la expansión del comercio se asocia con una reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres. Muchas de las economías del Asia oriental, por ejemplo, mostraron este patrón durante los períodos de crecimiento impulsado por las exportaciones.

4. Informalización y aumento del empleo por cuenta propia

A pesar de que resulta difícil establecer vínculos directos, lo cierto es que existe una relación entre la expansión del comercio y el incremento de la **informalización**. La competencia mundial entre las industrias y sectores incide en que se recurra al trabajo precario e informal, el cual afecta a las mujeres más que a los hombres.

Una parte de los empleados pudieran ser en realidad trabajadores asalariados encubiertos, que no están protegidos por la legislación laboral, y que se hacen responsables de su propia protección social y de otros costos de producción.

Un fenómeno vinculado es el crecimiento del **empleo por cuenta propia**. Una profunda preocupación es que una buena parte de los empleados pudieran ser en realidad trabajadores asalariados encubiertos, que no están protegidos por la legislación laboral, y que se hacen responsables de su propia protección social y de otros costos no salariales de producción. La falta de seguridad, protección social y otras prestaciones en el empleo se puede agravar por la incapacidad de la legislación laboral de proteger adecuadamente a este tipo de trabajadores y hacer cumplir las normas de trabajo, particularmente en cuanto a los criterios de igualdad de género.

Esta tensión entre los marcos normativos nacionales y las tendencias de la globalización (como la liberalización del comercio) se da dentro de las cadenas de valor mundiales. La producción está en proceso de reestructuración y sobrepasa las distintas fronteras; además, las complejas capas de contratación, la subcontratación y las relaciones triangulares de trabajo hacen que la regulación y la ejecución sean aún más difíciles. La vulnerabilidad económica y los riesgos para los trabajadores a domicilio y los trabajadores industriales subcontratados se incrementan, debido a las condiciones altamente competitivas entre proveedores, y a la volatilidad de la demanda de exportación. Estos trabajadores vulnerables también pueden verse obligados a cargar con el peso de los costos de la reducción de la producción, que termina beneficiando a los consumidores.

5. Responsabilidades domésticas de las mujeres

Las responsabilidades domésticas de las mujeres y su papel en la producción de alimentos en países en desarrollo puede impedir que se aprovechen las nuevas oportunidades de ingresos derivadas del comercio. El trabajo no remunerado que realizan las mujeres en la economía reproductiva ejerce presiones en cuanto a tiempo y recursos

sobre su capacidad de obtener ingresos. Esto se intensifica durante los períodos de deslocalización y de ajuste, lo cual podría derivarse de la liberalización del comercio, ya que las normas de género implican que son las mujeres las responsables de la supervivencia de los hogares.

6. El aumento de oportunidades para los empresarios no siempre se extiende a las mujeres

El comercio ofrece nuevas oportunidades para los empresarios pero; al mismo tiempo, las microempresas y las pequeñas y medianas empresas (MIPYMES) pudieran tener que hacer frente a la competencia de los productos importados. A menudo, muchas mujeres empresarias tienen dificultades especiales para acceder a nuevos mercados porque carecen de información, tecnología, recursos financieros y calificaciones. A menudo las empresas, cuyas propietarias son mujeres, pueden ser informales y de pequeña escala, y, por tanto, tienden a sufrir mayores dificultades en el logro de la capacidad productiva requerida por el comercio internacional.

Los gobiernos y los interlocutores sociales pueden hacer mucho para incidir en los efectos del comercio y para asegurar que sus beneficios se extiendan hacia las mujeres.

Formulación de políticas sensibles al género

El panorama descrito anteriormente muestra que el comercio ofrece nuevas posibilidades de empleo para las mujeres, que, en su mayoría, tienden a ser empleos de baja calidad.

Muchos países se han beneficiado enormemente de la expansión del comercio, y las mujeres se han beneficiado en términos de más empleo y oportunidades de obtener más ingresos. Los gobiernos y los interlocutores sociales pueden hacer mucho para incidir en los efectos del comercio y asegurar que sus beneficios se extiendan hacia las mujeres, no sólo en el proceso de negociación de acuerdos comerciales, sino también mediante la lucha contra las desigualdades estructurales.

Se han abierto puntos de partida para aumentar la igualdad de género en las medidas de amplio alcance vinculadas a la integración en los sistemas mundiales de comercio. Éstos incluyen en aspectos como:

- la reforma de la reglamentación nacional,
- la reforma institucional para aumentar la eficacia,
- el apoyo al sector privado,
- las medidas para mejorar el capital humano y la productividad,
- los desarrollos tecnológicos.

Los países pueden promover los sectores con mayor potencial de exportación. Esto se puede hacer por medio de políticas fiscales y financieras que estén vinculadas a objetivos sociales como la igualdad de género. Se pueden considerar los siguientes nueve puntos como punto de partida para la acción.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

A. Inclusión de los aspectos de género en las negociaciones comerciales

La política comercial debe ser formulada en un contexto que proteja los derechos de la mujer y apoye su autonomía

Los acuerdos comerciales no son imparciales respecto al género. Es probable que tengan un efecto diferente sobre las mujeres y los hombres debido a las desigualdades de género en el acceso al empleo, a los recursos, a los mercados y a la toma de decisiones.

En general, la política comercial tiene que ver con los flujos y las consideraciones de escala macro, mientras que las acciones de género están relacionadas principalmente con la escala micro y las consecuencias sociales. Esta brecha tiene que ser colmada con políticas más coherentes que tengan más en cuenta las desigualdades de género. Esto puede hacerse a través de las siguientes medidas:

- Garantizando que los intereses de las mujeres formen parte de la formulación de las posiciones comerciales en el ámbito nacional. Las áreas de interés serán la designación de los productos, soluciones de compromiso entre una mayor producción y las condiciones laborales, y la promoción y protección de la seguridad alimentaria y la economía rural. El objetivo sería formular una política comercial de forma que promueva los distintos intereses económicos de las mujeres en lugar de su debilitamiento.
- Apoyando los programas que aborden las restricciones de la oferta específica de género y que ayuden a las mujeres a aumentar la participación económica. Esto puede lograrse, por ejemplo, al dar prioridad a los planes de ahorro y de micropréstamos, y proporcionando mejores servicios financieros a las mujeres. De este modo, la política comercial protegerá los derechos de las mujeres y fomentará que las políticas nacionales les provean autonomía (por ejemplo, los derechos de propiedad, los derechos de herencia y otros derechos).
- Ya existen pruebas sobre el efecto diferenciado de género de la política comercial. Dichas pruebas son positivas en algunos casos y negativas en otros; por ello, es necesario recopilarlas y evaluarlas con el fin de proporcionar según inoformación clara para que los negociadores tomen decisiones informadas respecto al efecto de las disposiciones especiales sobre los diferentes grupos económicos y sociales.
- En el 2006, la OMC estableció la iniciativa de Ayuda para el Comercio, que tiene como objetivo ayudar a los países en desarrollo a perfeccionar las calificaciones relacionadas con el comercio y desarrollar la infraestructura necesaria para aplicar y beneficiarse de los acuerdos de la OMC y para expandir su comercio. En el centro de esta iniciativa se halla la mejora de los objetivos sociales de los acuerdos comerciales. Hay posibilidades de utilizar esta iniciativa para apoyar a las mujeres. Esto podría realizarse mediante el apoyo a las mujeres productoras, o la creación de centros de cuidado infantil en las industrias de exportación, entre otros aspectos².

B. Apoyo a las normas del trabajo

El comercio necesita un marco normativo, un conjunto de políticas, principios y procedimientos que ofrezcan principios basados en los derechos humanos en los ámbitos de política comercial, tanto nacionales como internacionales. Un papel decisivo en la creación de oportunidades para las mujeres dentro de la expansión del comercio se puede crear mediante la aplicación de los Convenios fundamentales de la OIT e incluir otros convenios pertinentes, tales como los Convenios de la OIT sobre los trabajadores a domicilio y las normas relacionadas con los derechos reproductivos y el Desarrollo de los Recursos Humanos.

La integración de un marco de derechos laborales puede transformar las políticas comerciales mediante el reconocimiento de que los trabajadores tienen derecho a ciertas protecciones y prestaciones mínimas.

Sin embargo, la vinculación entre el comercio y las normas del trabajo no está exenta de problemas, tal como han demostrado los debates relativos a las cláusulas sociales. Algunos sectores de la comunidad de negocios multinacionales se oponen a vincular las normas laborales debido a la restricción percibida en los “mercados libres”. Algunos países en desarrollo sienten suspicacia ante la idea de que la promoción de las normas laborales en las industrias de exportación puedan encubrir un proteccionismo de los países más ricos. Otros han señalado las dificultades de la aplicación de las normas del trabajo nacionales sobre los actores no estatales.

No obstante, la ratificación y la aplicación de las normas laborales, como los ocho Convenios fundamentales de la OIT, podría establecer normas mínimas para todos los trabajadores, e incluso para la protección de los segmentos más vulnerables de los trabajadores de la producción mundial.

La integración de un marco de derechos laborales puede transformar las políticas comerciales mediante el reconocimiento de que los trabajadores tienen derecho a ciertas protecciones y prestaciones mínimas. En última instancia, beneficia a todos los agentes: los trabajadores, los productores, la comunidad empresarial y los consumidores.

C. Crear un entorno propicio para las empresas

Un entorno propicio para el crecimiento del sector privado, en particular para las MIPYME, es esencial para maximizar el efecto de la expansión del comercio.

Todos los empresarios se beneficiarán de:

- la racionalización y simplificación de los procedimientos de registro,
- la reducción de los costos de transacción,
- la oferta de incentivos, y
- la oferta de acceso a los servicios de desarrollo empresarial.
- Sin embargo, es posible que se necesiten iniciativas especiales para asegurar que las mujeres puedan beneficiarse de dichos servicios e instituciones.

El establecimiento de objetivos para atraer una cantidad específica de mujeres empresarias puede ser una estrategia útil; los programas de divulgación son importantes para la participación de las mujeres de las zonas rurales. Sin embargo, las mujeres pueden quedar excluidas de las redes de empresas debido al tamaño de sus empresas y a las actitudes tradicionales. Integrar a las mujeres dentro de estas redes es vital para garantizar que puedan obtener información básica sobre los mercados, los sectores específicos, las cuestiones relativas al comercio y para poder llevar a cabo sus negocios.

D. Apoyo a las mujeres productoras

La organización y la movilización de las mujeres productoras también es un elemento clave para garantizar los beneficios del comercio. Tal como se ha señalado anteriormente, muchas mujeres de los extremos inferiores de las cadenas de valor mundiales no están organizadas, ni tampoco protegidas por la legislación laboral. Su voz y su poder de negociación para obtener una mayor parte del valor creado en la producción mundial pueden fortalecerse mediante la movilización, la sindicación, la creación de asociaciones de productores, y el establecimiento de redes.

Algunas de estas organizaciones como HomeNet, la Asociación de Mujeres Trabajadoras por Cuenta Propia (SEWA), el Sindicato de Trabajadoras Autónomas (SEWU) y otras han logrado un alcance nacional y mundial. También, han conseguido trabajar en red y ejercer presión en el ámbito internacional.

A través de su programa de Desarrollo de la Iniciativa Empresarial de la Mujer e Igualdad de Género (WEDGE)³, la OIT ha prestado un amplio apoyo a las mujeres empresarias en los países en desarrollo y las ha ayudado a mejorar lo suficiente para aprovechar de la expansión del comercio.

WEDGE ha ayudado en el crecimiento y fortalecimiento de las actividades empresariales de las mujeres a medida que se integran cada vez más en las cadenas mundiales de producción. Esto se ha conseguido:

- apoyando el fortalecimiento de las organizaciones de asociaciones y redes de mujeres productoras,
- promocionando la integración de los servicios de apoyo empresarial y
- proporcionado apoyo técnico y herramientas para mejorar el acceso al mercado y la viabilidad empresarial⁴.

La organización y la movilización de las mujeres productoras también es un elemento clave para garantizar los beneficios del comercio.

E. Formación de una coalición

Una fuerza poderosa en la mejora del empleo relacionado con el comercio es el de las **alianzas de múltiples partes interesadas** de los interlocutores sociales, las ONG, los defensores de los derechos de las mujeres, los académicos y los grupos de consumidores. Hacer las cuestiones de género más visibles a través de la labor de promoción puede ayudar a transformar la política comercial, haciéndola más atenta y transparente para la sociedad civil.

El espacio político se está abriendo cada vez más a las consultas con las partes interesadas pertinentes en el contexto de los DELP y los ODM, lo que también tiene el potencial de democratizar la formulación de políticas comerciales.

Hacer las cuestiones de género más visibles a través de la labor de promoción puede ayudar a transformar la política comercial, haciéndola más atenta y transparente para la sociedad civil.

F. Sistemas de comercio justo

Se han creado sistemas de comercio justo para garantizar que los productores agrícolas reciban un porcentaje mayor del precio final de un producto básico. A menudo, también ayudan a los pequeños productores a acceder a mercados más grandes, y cuentan con directrices para promover la igualdad de género.

G. Fortalecimiento de las políticas activas del mercado de trabajo (PAMT)

La competencia mundial puede dar lugar al declive de determinadas industrias y sectores en determinados países. Las políticas activas del mercado de trabajo, tales como la readaptación profesional, la contratación y la creación de empleo, han sido una estrategia importante en las industrias dominadas por hombres, como la construcción naval. Estas políticas también deben dirigirse a las mujeres en sectores en declive, como la industria textil y de las prendas de vestir después de la finalización del Acuerdo Multifibras⁵.

H. Herramientas de impacto comercial

En la actualidad existe una serie de herramientas que pueden ayudar a a) analizar el efecto del comercio sobre las mujeres y b) diseñar políticas comerciales que tengan en cuenta las cuestiones de género. Cada vez más, los gobiernos y organismos regionales llevan a cabo evaluaciones de los efectos potenciales antes de comenzar las negociaciones comerciales. Estas evaluaciones pueden ser económicas y sectoriales; algunas analizan otros objetivos, como la sostenibilidad ambiental. Estas evaluaciones se están convirtiendo en herramientas clave en el proceso de desarrollo de la política comercial.

La Unión Europea lleva a cabo **evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad** (SIA por sus siglas en inglés)⁶. Éstas sistemáticamente abordan las repercusiones económicas, sociales y ambientales y explícitamente investigan las dimensiones de género del comercio, tanto en los Estados miembros de la UE como en las economías de sus socios. La investigación rigurosa y los datos fiables conforman un elemento importante para evaluar los efectos de género de los diversos aspectos de la política comercial y los acuerdos comerciales.

Cada vez más, los gobiernos y organismos regionales llevan a cabo evaluaciones de los efectos potenciales antes de comenzar las negociaciones comerciales.

La Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional ha creado unas **herramientas de creación de capacidad relacionada con la igualdad y el género en el comercio**⁷ para analizar el impacto diferenciado del comercio sobre las mujeres y los hombres, y para que tanto hombres como mujeres se beneficien por igual de la liberalización del comercio. Las herramientas se centran en la creación de capacidad relacionada con el comercio: el análisis, formulación y ejecución de la política comercial, la creación de instituciones relacionadas con el comercio y las negociaciones comerciales. Las herramientas sugieren diversas maneras de promover la igualdad de género en la elaboración de la política comercial.

El **análisis de la cadena de valor** es una herramienta importante para mejorar las posiciones y abrir posibilidades dentro de las cadenas mundiales de producción. El análisis de la cadena de valor hace una cartografía de todas las actividades, sectores y agentes implicados en la producción de un bien o servicio, desde el suministro de materias primas hasta los procesos de producción, distribución, venta, consumo y disposición final después de uso o consumo. Un análisis de la cadena de valor que integren criterio de género puede ayudar a determinar los bloqueos y las desigualdades dentro de la cadena, mejorando así las posiciones de las trabajadoras y aumentando el valor proporcional dentro una cadena de producción⁸.

Los **análisis del impacto social y la pobreza** (PSIA por sus siglas en inglés)⁹ son herramientas que se han elaborado en el marco de las reformas de los programas de préstamos de las instituciones financieras internacionales a los países pobres. Cuentan con el potencial para la integración de las

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

consideraciones de género en el diseño de la política comercial y su aplicación. Los PSIA examinan los impactos deseados y no deseados de las intervenciones políticas macroeconómicas estructurales y sectoriales sobre diferentes grupos, como las mujeres y los pobres.

I. Lista de verificación de género y comercio

El texto de las siguientes dos páginas ofrece un conjunto detallado de diez preguntas claves que ayudarán a garantizar que las políticas comerciales tengan en cuenta criterios de género en la promoción de exportaciones y liberalización de las importaciones.

Lista de verificación de género y comercio

I. PROMOCIÓN DE EXPORTACIONES

Empleo y producción

1. *¿Las medidas del gobierno, estimularán al sector exportador en favor de las mujeres en términos de acceso al crédito y la asistencia técnica?*

Es importante que el crédito subvencionado por el gobierno y la asistencia técnica no beneficien únicamente a los agricultores hombres y a las empresas de escala mayor y establecimiento sólido. Se debe garantizar que la subvención incluya componentes que presten atención especial a las mujeres agricultoras y a las pequeñas empresas propiedad de mujeres. Para lograr esto, se podría incluir programas independientes y módulos especiales que aborden las preocupaciones de este sector.

2. *¿Pueden beneficiarse las mujeres de los programas de formación para la exportación? Si existen limitaciones sobre la participación de las mujeres, ¿se lo está abordando?*

En este sentido, los factores que hay que considerar son los siguientes: ¿Dónde se realiza la formación? ¿A qué distancia está en relación al desplazamiento de las mujeres? ¿Se ofrece servicio de guardería o ayuda para el cuidado de los niños? ¿Es el ambiente de la enseñanza/capacitación favorable para las mujeres? ¿Incluye el plan de estudios ejemplos y casos de estudio centrados en las pequeñas empresas y las microempresas, y no sólo en las empresas grandes y las áreas donde es poco probable que las mujeres tomen riernos?

3. *¿Están las mujeres aprovechando las oportunidades comerciales y de marketing? ¿Qué necesitan para fortalecer sus ventajas comparativas?*

Es importante determinar si las nuevas oportunidades comerciales y de marketing son realmente disponibles para las mujeres; y, en caso afirmativo, cuántos hombres y mujeres están respondiendo a ellas. Puede haber obstáculos estructurales significativos que impidan la participación de la mujer. Los obstáculos pueden estar relacionados con la carencia de importantes requisitos tecnológicos/de capital, procesos burocráticos arbitrarios y sesgos de género, o altos requisitos educativos. Algunos de estos requisitos podrían compensarse con el crédito o las subvenciones dirigidas a las mujeres, y con la capacitación y la asistencia técnica.

4. *¿Tienen igual acceso hombres y mujeres a las instalaciones relacionadas con el marketing (información, ferias, redes)?*

El diseño del programa debe centrarse en cómo y cuándo se ofrece este tipo de información y de actividad (hora del día, la distancia entre el lugar del programa y el hogar), en la disponibilidad de servicios de guardería y en una difusión informativa con un lenguaje de fácil comprensión.

Agricultura

1. *¿Quién tiene el control de los medios para ejercer el comercio, como el transporte, el almacenamiento y el crédito? ¿Cómo afecta esto a las actividades comerciales de las mujeres?*

El diseño del programa debe incluir un estudio inicial de las necesidades de los hombres y las mujeres agricultores. Este estudio debería orientar las políticas y la elaboración de programas futuros.

2. *¿Existen iniciativas para proporcionar a las mujeres acceso a otros servicios, como el riego y la electrificación?*

El acceso a dichos servicios es fundamental, no sólo para la supervivencia y las actividades diarias, sino para dirigir las empresas exitosamente. El diseño del programa debe garantizar que se construyan pozos y canales de riego en lugares que no discriminen a las mujeres agricultoras.

3. *¿Cuál es el impacto de las nuevas políticas de promoción de las exportaciones sobre los derechos de propiedad de la mujer y el acceso a los recursos comunes?*

Es fundamental que los incentivos del gobierno para la expansión de cultivos específicos no provoquen que los hombres pongan en peligro las actividades agrícolas y domésticas de las mujeres. En el caso de propiedad de la tierra, debería aplicarse y protegerse el derecho consuetudinario que beneficie a la mujer, o incentivar nuevas leyes y prácticas que protejan los derechos de las mujeres sobre la propiedad privada.

4. *¿Los programas del gobierno contribuyen a la dotación de las mujeres con herramientas necesarias para ingresar en la producción de exportación?*

Los programas deberían ayudar a educar y capacitar a las mujeres para cumplir con las normas sanitarias y de calidad para los productos de exportación. Asimismo, deben proporcionar los incentivos, la educación y la capacitación para que las mujeres realicen inversiones en nuevas semillas y técnicas de cultivo.

II. LIBERALIZACIÓN DE LA IMPORTACIÓN

Empleo y producción

1. *¿Qué sectores de la importación son sensibles a la liberalización? ¿Son éstos los sectores que tienen una mayoría de empresarias y trabajadoras mujeres?*

Es importante mitigar cualquier efecto adverso sobre la mujer en los sectores sensibles a la importación, como, por ejemplo proveyendo redes de seguridad social, créditos fiscales, capacitación en el empleo y el perfeccionamiento de aptitudes profesionales.

Agricultura y seguridad alimentaria

1. *¿Cuáles son los efectos de las reducciones arancelarias y la eliminación de las barreras comerciales en los mercados internos de la mujer y en la competitividad global de las micro y pequeñas empresas propiedad de las mujeres?*

Es importante examinar los mecanismos de compensación que se pueden utilizar para prevenir un daño mayor a este sector. Éstos podrían incluir medidas de salvaguardia, como el restablecimiento de aranceles ligeramente menores. También pueden incluir un amplio programa de medidas de apoyo que ayuden a reducir el costo de la producción nacional.

Fuente: Política de liberalización del comercio, Secretaría del Commonwealth y la OIT, Programa InFocus sobre Intensificación del Empleo mediante el Desarrollo de Pequeñas Empresas. Departamento de Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa (EMP/ENTERPRISE) <http://www.ilo.org/empent/lang-es/index.htm>

¹ Para más detalles sobre el Acuerdo Multifibras, véase: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/texti_s/texintro_s.htm

² Para más detalles sobre la iniciativa de Ayuda para el Comercio, véase: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/devel_s/a4t_s/aid4trade_s.htm.

³ Para más detalles sobre las actividades, estrategias, proyectos, herramientas y publicaciones de WEDGE, véase: http://www.ilo.org/empent/WorkingUnits/lang-es/WCMS_DOC_ENT_DPT_SEE_ES/index.htm.

⁴ Véase también Creación de Empleos y Desarrollo de la Empresa: <http://www.ilo.org/empent/lang-es/index.htm> Para más detalles sobre este tema, véase: <http://www.ilo.org/empent/lang-es/index.htm>.

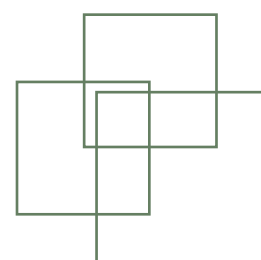
⁵ Para más detalles sobre este tema, véase: <http://www.ilo.org/empent/lang-es/index.htm>.

⁶ Para más detalles sobre la Evaluación de Impacto sobre la Sostenibilidad de la UE, véase: <http://www.sia-acp.org/acp/uk/index.php> (sólo en inglés y francés).

⁷ Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional: *Gender equality and trade-related capacity building: A resource tool for practitioners*, División de Igualdad de Género, Sector de Políticas, Gatineau (Quebec), agosto de 2003. http://www.sice.oas.org/Genderandtrade/CIDA_Trade-Related%20Capacity%20Building.pdf

⁸ Véase también el Informe sobre políticas 08, Análisis de la cadena de valor.

⁹ Véase los recursos de los PSIA del Banco Mundial en <http://go.worldbank.org/39I9SFVEJ0>.



Respuesta a las crisis y reconstrucción

En este informe de políticas se destacan tres cuestiones de género relacionadas con la respuesta a las crisis y la reconstrucción. A continuación se examinan cinco temas más amplios que podrían tener que ver con la formulación de políticas sensibles al género.

Cuestiones clave en materia de género

En este apartado se examinan cuatro temas clave relacionados con los desafíos del empleo posterior a la crisis.

El trabajo digno importa en las crisis.

Se trata de un poderoso recurso, de solidez probada, capaz de sacar a las personas y a las sociedades de las crisis y de colocarlas en un sendero de desarrollo sostenible. El trabajo digno y estable ofrece a las personas afectadas por las crisis, no sólo ingresos, sino también libertad, seguridad, dignidad, autoestima, esperanza, y posibilidades de participación en la reconciliación y la reconstrucción de sus comunidades.

1. Las crisis tienen efectos diferentes sobre hombres y mujeres

Los cambios sociales provocados por la guerra, como el fenómeno de los desplazados, trastornan los roles de género habituales y pueden afectar profundamente a las estrategias de subsistencia de hombres y mujeres en el período de posguerra. Los conflictos armados pueden significar que la capacidad del individuo para ganarse la vida se vea comprometida, pero también puede provocar que las personas adquieran nuevas capacidades. Los datos empíricos muestran que, mientras que el conflicto permite que las mujeres asuman trabajos considerados masculinos en la etapa posterior al conflicto, los hombres tienden a ser menos flexibles frente a la aceptación de trabajos habitualmente realizados por las mujeres. Como consecuencia de la guerra, los patrones demográficos y las estructuras de los hogares cambian. La población masculina adulta disminuye debido a la movilización del ejército, la migración, la discapacidad o la muerte. Consecuentemente, el número de mujeres cabezas de familia aumenta, y las mujeres se convierten en las únicas proveedoras y cuidadoras.

El efecto más notable de las catástrofes sobre las mujeres es la pérdida de recursos económicos y el deterioro de su situación económica. Las mujeres que se hallan al borde de la supervivencia, que viven por debajo del umbral de la pobreza antes, durante y después de los desastres naturales, son especialmente vulnerables.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

Dados los diferentes papeles que la sociedad les atribuye, las crisis afectan a hombres y mujeres, y a niños y niñas de manera diferente. Como tal, el género es una dimensión compleja pero fundamental en la resolución eficaz de las crisis, la recuperación y el desarrollo.

Las trabajadoras auto-empleadas y los trabajadores a domicilio pierden sus espacios de trabajo, suministros y otros bienes productivos (por ejemplo, tierra, semillas, ganado y herramientas) en casos de desastre. Debido a estas pérdidas, las empresas de micro-escala, descapitalizadas e inseguras, suelen entrar en quiebra. Muchas de estas empresas son dirigidas por mujeres o colectivos de mujeres.

Es esencial, para hombres y mujeres, por igual, obtener ingresos para poder sustituir los cultivos, los animales o los equipos de oficina perdidos (recapitalización) en situaciones de catástrofe natural. Sin embargo, cuando los sistemas de transporte público dejan de funcionar, así como las guarderías y los hospitales cercanos, las responsabilidades de las mujeres, en cuanto al cuidado de personas dependientes, les impiden trabajar; les quitan más movilidad que a los hombres y les dificultan la posibilidad de migrar fuera de la zona afectada para obtener ingresos.

Todo lo anterior implica consecuencias duraderas y de gran alcance en la seguridad alimentaria y la capacidad de supervivencia de toda la familia.

Las crisis afectan a las mujeres y a los hombres de manera diferente. Es necesario llevar a cabo un análisis global que evalúe cuidadosamente los roles, las relaciones, las necesidades y las prioridades para garantizar que se pongan en marcha programas de empleo y de reinserción, teniendo en cuenta la perspectiva de género.

2. Cuestiones de género relacionadas con el acceso y el control de los recursos

Los hogares no son siempre asociaciones unitarias en el que los recursos se distribuyen por igual. Los estudios sobre el hambre (un desastre de inicio lento) revelan que la capacidad de negociación de las mujeres en el hogar se debilita a medida que se van agotando sus activos, se reducen sus opciones de generación de ingresos y disponen de menor movilidad, dejando a los hombres en situación de crisis en una posición más fuerte. Los derechos de los hogares pueden ser impugnados.

Tradicionalmente, en el período posterior a los conflictos, los hombres suelen ser los principales beneficiarios cuando se trata de asignación de tierras, crédito y programas formales de empleo. La reinserción de hombres ex combatientes a la vida civil se ve como un proceso estabilizador importante, pero centrar la atención en los ex combatientes, a menudo tiene un efecto distorsionador en la familia y la comunidad en su conjunto. El trabajo de las mujeres para sostener a sus familias puede verse perjudicado cuando se favorece a los hombres en términos de reconstrucción económica¹. El énfasis en ex combatientes también afecta a los hombres que no son ex combatientes. La desafección de los hombres no sólo afecta su bienestar, sino que también puede incidir en el aumento de la violencia sexual y doméstica y otras formas de violencia contra la mujer, especialmente cuando las mujeres se han convertido en asalariadas, y hacen valer su derecho al control de sus ingresos².

Las mujeres se demoran más en recuperarse del huracán Mitch

Tras el desastre del huracán Mitch, las mujeres que tenían parcelas más pequeñas y menos acceso a los servicios de extensión y de crédito empezaron a “abandonar” la producción agrícola. En el peor de los casos, la capa superficial del suelo desapareció por completo y se vio reemplazada por arena y rocas procedentes de los deslizamientos de tierra. En estos casos, las mujeres, que disponen de menos movilidad que los hombres y se ven más obligadas, social y culturalmente, a permanecer en su lugar de origen, pueden sufrir más las consecuencias negativas que los hombres, ya que ellos tienden a migrar fuera de las áreas afectadas en la capa arable.

3. Las crisis pueden cambiar los roles de género y ofrecer una ventana de oportunidad para cuestionar los estereotipos de género

Los roles desiguales de género en los entornos previos a una crisis, a menudo, cambian en situaciones de crisis, ya que las mujeres y los hombres se despojan de sus roles atribuidos socialmente como estrategia para afrontar dicha crisis. Trabajar en la construcción, la mecánica y otras ocupaciones “masculinas”, la creación de pequeñas empresas, contribuir a los debates sobre la reconstrucción, ampliar su formación mientras están desplazadas lejos de sus hogares, y no tener funciones tradicionalmente “masculinas” y “femeninas” ante la ausencia de hombres, otorga autonomía a las mujeres en términos de independencia económica, capacidad de provisión para la familia, en la toma de decisiones y en su estatus social. Los cambios positivos en los roles de género necesitan y merecen apoyo. Para que esto realmente continúe y prospere, las mujeres necesitan

ayuda directa para su recuperación; una que sea capaz de otorgarles autonomía plena y suficiente.

4. Las mujeres suelen desempeñar un papel importante en períodos de crisis y recuperación

Las mujeres han demostrado adoptar una actitud más activa que los hombres para mitigar las condiciones peligrosas y preparar a los hogares; toman medidas más concretas para proteger sus posesiones en el caso de terremoto; participan más como voluntarias en educación barrial y escolar y en programas de preparación; y son comunicadoras más activas que evalúan, comparten y divulgan la información sobre los riesgos a través de sus extensas redes sociales. Por último, las mujeres con buena salud, y que no están limitadas por las responsabilidades familiares, generalmente se involucran más en la protección física de los hogares y de las empresas. Por ejemplo, ellas construyen acequias y colocan sacos de arena en casos de inundación.

Por lo general, las mujeres son eficaces para organizar grupos y hacer contribuciones. De hecho, a pesar de las barreras culturales en algunos contextos, las mujeres forman parte del personal activo y trabajan como voluntarias en los programas de asistencia de emergencia, desempeñando un papel importante para las mujeres supervivientes. Otras responden profesionalmente. Por ejemplo, trabajan en largas jornadas para ayudar a las mujeres afectadas por inundaciones, mujeres maltratadas, y víctimas de la violencia doméstica. Existe información sobre cómo las mujeres también participan en la retirada de escombros, la limpieza y las reparaciones en el hogar para la restauración de casas y barrios. Otras mujeres se involucran en las actividades de búsqueda y rescate, y en la prestación de asistencia de emergencia a los heridos. Existen incluso casos registrados en los que las mujeres intervienen mucho antes de que llegue la asistencia oficial, normalmente conformada por hombres.

Formulación de políticas sensibles al género

Las mujeres pueden ser los motores de la recuperación. Muestran resistencia y capacidad de recursos en condiciones extremas, así como autosuficiencia y disposición para el trabajo comunitario de anticipación. Son la última red de seguridad de la sociedad.

Muchas veces, los estudios de casos revelan que las mujeres participan activamente en la organización de celebraciones comunitarias por la supervivencia, que incrementan la solidaridad de la comunidad. Las mujeres también ayudan a interpretar los desastres por medio de la expresión cultural, utilizando la confección de colchas, la poesía y la música para ayudar a la gente y a las comunidades a entender la catástrofe. En algunos casos, han demostrado ser capaces de movilizar e involucrar a las comunidades en asuntos de acceso equitativo a los trabajos de reconstrucción, asuntos de vivienda equitativa y, en general, en el acceso equitativo a los recursos, las ayudas y las oportunidades. Los trabajos de las mujeres en el terreno de la educación, la salud y los servicios sociales les proporcionan una amplia gama de oportunidades para responder frente a los desastres. Las asesoras de salud mental, las trabajadoras en contra de la violencia en situaciones de crisis, las maestras de primaria y el personal de atención en hogares de ancianos o discapacidad, entre otros, son directamente atraídas por las labores de respuesta ante situaciones de desastre y posterior recuperación.

Abordar las desigualdades de género y crear medidas de apoyo que den autonomía a las mujeres en una situación de crisis o poscrisis requiere un esfuerzo conjunto a largo plazo. Las políticas relacionadas con el empleo y la reintegración deberían ir precedidas sistemáticamente por una evaluación de las oportunidades de recuperación de los medios de vida para las mujeres y apoyar sus iniciativas para construir unas nuevas relaciones sociales y sistemas de gobernabilidad para promover los derechos de la mujer.

En este apartado se examinan cinco temas claves en los que se podría basar la formulación de políticas públicas de respuesta a las crisis y a la reconstrucción, tomando en cuenta la perspectiva de género³.

Las comunidades deberían contar con apoyo para reducir las cargas de trabajo y de prestación de cuidados para las familias en la medida de lo posible, para que las mujeres y los hombres tengan igualdad de oportunidades para ganarse la vida a través del trabajo en el sector local privado o público, o el autoempleo. Además, las mujeres deberían recibir apoyo para comercializar sus capacidades desarrolladas en el sector informal, como la venta de comida, o el trabajo doméstico, al menos en el corto plazo.

A. Políticas del mercado de trabajo sensibles al género

Al prestar apoyo a las oportunidades de empleo más sostenible en el ámbito local, se puede promover la igualdad de género defendiendo de forma consistente el bienestar dentro de los hogares, en lugar de centrarse en los beneficios individuales. Esto significa, por ejemplo, que las comunidades deben contar con apoyo para reducir las cargas de trabajo y de prestación de cuidados para las familias en la medida de lo posible. De esta manera mujeres y hombres tendrán igualdad de oportunidades para ganarse la vida a través del trabajo en el sector local privado o público, o el autoempleo. Se puede apoyar esta iniciativa a través de la creación de centros de atención diurna informal o formal para los niños, y la asistencia a los ancianos y los discapacitados por la guerra. El apoyo es especialmente necesario para los hogares cuyas cabezas de familia son mujeres, y para aquellos que cargan con el cuidado de familiares discapacitados. En las zonas rurales, los programas deben hacer un esfuerzo adicional para llegar a las mujeres; especialmente para ayudarlas a acceder a la tierra, a la nueva información y a los servicios de apoyo a la agricultura, las herramientas y las semillas. Los mecanismos de apoyo también permiten a las mujeres a participar en la formación y asumir actividades laborales fuera del hogar. La experiencia demuestra que la formación formal ofrecida a través de sistemas de microcrédito proporciona oportunidades para que las mujeres busquen un empleo formal.

Los trabajos temporales o los programas de transferencia de dinero por trabajo deberían entregar importantes dividendos de la paz a los jóvenes de alto riesgo, tanto hombres como mujeres, y a las personas con necesidades urgentes. De lo contrario, estos grupos corren un alto riesgo de explotación o abuso.

Alentar a las mujeres a participar en este tipo de programas puede ampliar sus calificaciones no tradicionales capaces de abrir puertas en el mercado para futuras oportunidades de empleo.

Esto se puede promover a través de medidas prácticas, como los servicios de guardería, la movilidad segura hacia y desde los lugares de trabajo, etc. Dado que dichos programas solamente ofrecen empleo temporal, debe protegerse el compromiso de las mujeres de sustentar a sus familias evitando una situación en que los hombres se sientan amenazados o excluidos. Además, es necesario evitar una regresión a los estereotipos previos al conflicto en cuanto a qué se considera “un trabajo masculino” y “un trabajo femenino”. Según la experiencia de la ONU en Ruanda y Eritrea, las mujeres adquirieron habilidades relacionadas con la construcción y construyeron centros de atención infantil, creando muchos empleos temporales. Al mismo tiempo, adquirieron habilidades para trabajar en el sector de la construcción, tradicionalmente visto como un sector predominantemente masculino. Las refugiadas liberianas de Ghana y Costa de Marfil adquirieron nuevas calificaciones en la rehabilitación de escuelas, letrinas, pozos y otros tipos de construcción de servicios a la comunidad. Sin embargo, en Eritrea, el sector formal de empleo no reconoció ni aprovechó las habilidades recientemente adquiridas por las mujeres que durante el conflicto se habían desempeñado como mecánicas, “médicos a pie descalzo”, etc.

DIRECTRICES PARA INCLUIR LA PERSPECTIVA DE GÉNERO EN LAS POLÍTICAS DE EMPLEO

B. La inclusión equitativa de mujeres y hombres por igual en la planificación de la reconstrucción

Es fundamental incluir equitativamente a las mujeres y a los hombres por igual en la planificación de la reconstrucción, la aplicación y la supervisión de los órganos, y las discusiones, para asegurar que sus intereses estratégicos estén representados y se familiaricen con la sociedad y su plena participación en la toma de decisiones.

También, es importante garantizar que las implicaciones del género en la crisis se tomen en cuenta y se reflejen en la planificación y la programación. El uso del análisis de género, las estadísticas desglosadas por sexo y las metodologías participativas basadas en la comunidad pueden ayudar a resaltar los distintos efectos que ejerce la crisis sobre hombres y mujeres. Adicionalmente, estos instrumentos pueden servir para señalar los desequilibrios y las diferencias del pasado que son necesarios corregir. Los planificadores deben haber recibido formación de cuestiones y análisis de género, especialmente en relación al entorno afectado por la crisis.

C. Eliminar la segregación ocupacional entre hombres y mujeres

Es posible que, por cuestión de necesidad, las mujeres consigan superar la segregación ocupacional entre hombres y mujeres durante una situación de crisis. Es necesario sacarle provecho a este hecho después de cualquier crisis. Por ejemplo, los programas de desarrollo de capacidades no deberían retornar a las destrezas tradicionales femeninas. Cualquier intervención debería reflejar las oportunidades en el mercado de trabajo emergente, con el fin de aprovechar los cambios que se hayan producido. El apoyo también debería centrarse en el creciente número de mujeres que trabajan en casa o en la economía informal en tiempos de crisis, que a menudo son invisibles.

En resumen, la formación profesional y los programas relacionados deben estar diseñados para asegurar que las mujeres tengan acceso a oportunidades de trabajo en todos los ámbitos, incluidas las funciones de supervisión y de gestión, y que las mujeres puedan acceder a un trabajo digno ajeno a sus actividades tradicionales. Es necesario fomentar una capacitación en trabajos no tradicionales con el fin de permitir que las mujeres participen en la reconstrucción y la recuperación inmediatas.

Apoyar los cambios positivos en los roles de género que puedan haberse producido implica que las mujeres hayan participado en los programas de mano de obra intensiva. Como participantes de pleno derecho en la toma de decisiones, la planificación y la ejecución, las mujeres pueden y deben contribuir a la reconstrucción de las instalaciones comunitarias y viviendas destruidas durante un conflicto determinado o por desastres naturales. Los horarios de trabajo flexibles, los servicios de guardería y otros servicios similares facilitan la participación de la mujer.

Las obras intensivas en empleo son una poderosa herramienta para crear empleos de emergencia e inyectar dinero en la economía a raíz de una crisis; también las políticas sensibles al género son fundamentales. En la etapa posterior al conflicto de Liberia, la reconstrucción de carreteras era una de las principales prioridades. Este sector creó 21.000 puestos de trabajo de corta duración que se basaron en la igualdad de remuneración de mujeres y hombres. Algunas mujeres también fueron ascendidas a puestos de dirección.

Las obras intensivas en empleo son una poderosa herramienta para crear empleos de emergencia e inyectar dinero en la economía a raíz de una crisis. Un rápido análisis de los efectos de la crisis sobre el género en la vida social y económica de una comunidad, es una condición previa para diseñar políticas significativas y atentas a las consideraciones de género en pro de la creación de empleos de emergencia. Este análisis debe tener en cuenta las posibles redistribuciones de las funciones productivas y reproductivas entre hombres y mujeres que pueden producirse como consecuencia de una crisis. En algunos casos, como en las etapas posteriores a los conflictos, los cabezas de familia de muchos hogares pueden ser mujeres que deberán proseguir con su función de prestación de cuidados así como intensificar su participación en las actividades productivas. Los cambios surgen de repente, lo cual requiere la aplicación de medidas de emergencia y la creación de una cantidad importante de puestos de trabajo que se adapten al perfil de la mujer.

D. Promover el diálogo social y seguir avanzando sobre la labor de los grupos de mujeres existentes

Es esencial promover un diálogo social amplio con el fin de restablecer la confianza en las instituciones, facilitar el diálogo entre las distintas facciones de la sociedad (en particular en el caso de conflictos armados), reorientar la dinámica social hacia fines constructivos y reforzar el sentido de pertenencia y de inclusión social de los diferentes grupos y comunidades afectadas por las crisis. Se debería implicar a un amplio conjunto de organismos de la sociedad civil, incluso a las organizaciones de base. Este proceso tendrá que incluir necesariamente a las mujeres. De este modo se contribuye a asegurar que la reconstrucción y la recuperación también reflejen los intereses estratégicos de la mujer. Adicionalmente se puede ayudar a que las mujeres y la sociedad se familiaricen con su plena participación en la toma de decisiones.

Asimismo, habría que llevar a cabo iniciativas para seguir avanzando sobre la base del trabajo realizado por los grupos de mujeres ya activos durante la crisis. Es fundamental reforzar la labor de las organizaciones de mujeres y ayudar a que se escuche su voz en la formulación de las políticas nacionales. La cooperación puede extenderse a diversos grupos: asociaciones de mujeres trabajadoras, ecologistas, organizaciones locales de defensa de derechos, ONG predominantemente femeninas y otros grupos comunitarios de mujeres de base.

E. Adoptar un enfoque integrador basado en la comunidad

Cualquier respuesta de generación de empleo ante una crisis debería adoptar un enfoque integrador basado en la comunidad. Con frecuencia, la segregación de mujeres y hombres reafirma los supuestos de vulnerabilidad y victimización de las mujeres, y favorece a la creación de conflictos y competencia de género.

Las respuestas desde la comunidad deberían incrementar las oportunidades de inclusión de las mujeres en la reactivación económica local, especialmente frente al número creciente de mujeres cabezas de familia. La orientación en el desarrollo de pequeñas empresas, microempresas, cooperativas, los servicios microfinancieros y otros servicios de apoyo empresarial son importantes para la generación sostenible de ingresos de las mujeres. Las inversiones también son necesarias en los proyectos para la recuperación humana y social, y para aumentar el número de puestos de trabajo para las mujeres en los sectores de educación, salud, servicios sociales y recursos humanos.

¹ La experiencia de los programas por países de la ONU en Eritrea, por ejemplo, muestra que las mujeres perdieron su empleo o se reincorporaron a puestos de trabajo peor remunerados en un entorno con pocas oportunidades de empleo y lenta recuperación económica en el que los donantes daban prioridad el empleo de los hombres ex combatientes.

² Esta sección se basa en la experiencia de campo del PNUD y en una amplia documentación sobre género y empleo, incluidos Bannon y Correia, *La otra mitad del género* (Banco Mundial, 2005), y las Normas integradas de desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas (DDR por sus siglas en inglés: <http://www.unddr.org/IDDRS>). Para consultar una definición completa de la violencia de género, véase la Recomendación general núm. 19 del Comité CEDAW sobre la violencia contra la mujer en <http://www.un.org/womenwatch/daw/cedaw/recommendations/recomm.htm#recom19>.

³ Tutnjevic, T.: *Gender in Crisis Response: A guide to the gender-poverty-employment link*, OIT, Ginebra, 2003.

