

# EL SEMÁFORO DE GÉNERO DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS QUE PROMUEVEN EL EMPODERAMIENTO ECONÓMICO DE LAS MUJERES

Alma Espino y Soledad Salvador

- \* Este ejemplar contiene versiones en Español, Inglés y Portugués.
- \* It contains versions in Spanish, English and Portuguese.
- \* Ele contém versões em Espanhol, Inglês e Português.

Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto "Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas", apoyado y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá y ONU Mujeres. La coordinación del proyecto está a cargo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata, Argentina.

La finalidad del proyecto es mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas para promover la equidad de género en los mercados de trabajo y mejorar las oportunidades económicas de las mujeres, a través de la investigación. Participaron equipos de investigación de Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador México, Nicaragua y Uruguay.

Autoras: Alma Espino y Soledad Salvador.

Corrección de estilo: Carina Gobbi

Traducción: Rosina Pallares y Pia Bava.

Diseño: Alejandra Balboa. 13 Comunicación.

Imprenta: Gráfica Natural.

Octubre 2016.

## RESUMEN EJECUTIVO

En este informe se analiza el esfuerzo puesto en el diseño de las políticas públicas de ocho países de América Latina para enfrentar las consecuencias de uno de los cambios más significativos de las últimas décadas en el mercado laboral de la región: el considerable aumento de la participación femenina. Luego se exponen los datos que habilitan a afirmar que estas políticas no logran aún modificar la base conceptual de este mercado: el "modelo de trabajador ideal", que excluye a las mujeres, les restringe el acceso o les genera y reproduce desigualdades una vez que ingresan en él.

El análisis avanza aún más: este estado de situación está creando diferencias y desigualdades entre las propias mujeres, entre quienes pueden desarrollar estrategias para aproximarse a ese modelo y sortear las restricciones para ingresar y permanecer en el mercado laboral y aquellas que no están en condiciones de hacerlo.

Para que estas políticas superen las dificultades que derivan en su ineficacia e ineficiencia para operar en favor de las mujeres en el mercado laboral, es necesario que dispongan algo más que darles empleo o guarderías, y esto es posible si incorporan el enfoque de género en su desarrollo e implementación de modo de contribuir a desmontar la base de las desigualdades.

El estudio muestra que precisamente las políticas que más frecuentemente se implementan son las que presentan más dificultades para la incorporación de ese enfoque, por lo que las recomendaciones se centran en qué podría hacerse para lograrla.





# INTRODUCCIÓN

Uno de los cambios más significativos de las últimas décadas en las brechas de género en el mercado laboral de América Latina es el importante aumento de la participación femenina. Sin embargo, este incremento no ha modificado las características de un mercado laboral edificado con base en el “modelo de trabajador ideal”, que supone un trabajador hombre sin responsabilidades familiares las mujeres son el sostén en la resolución de las necesidades de cuidados y las tareas del hogar.

Para ingresar al trabajo remunerado en pie de igualdad con los hombres las mujeres enfrentan distinto tipo de restricciones, derivadas de las costumbres, las creencias y los valores tradicionales. A su vez, quienes se insertan en el mercado laboral se ven afectadas por distintas formas de discriminación. Estas se manifiestan en menor gama de oportunidades laborales, concentración en pocos sectores de actividad y predominancia en los de baja productividad; mayor participación en empleos de mala calidad, jornadas laborales más reducidas, y menores posibilidades de ascensos y de llevar adelante emprendimientos económicos. Todo esto lleva a afirmar que el funcionamiento del mercado reproduce y crea nuevas desigualdades de género.

En la medida que se internaliza la brecha de género en el marco de diferentes formas de discriminación o segregación laboral, las expectativas que se crean las mujeres pueden conducir a reforzar los roles de género. El mayor reflejo de esta situación es la alta proporción de mujeres que se mantienen fuera del mercado laboral y, por lo tanto, sin ingresos propios, porque trabajar de forma remunerada no forma parte de su proyecto de vida, o porque no pueden solventar los costos de la maternidad u otras responsabilidades de cuidado que ese trabajo les implicaría.

La reducción verificada en la brecha de género en cuanto a la participación laboral está basada en el esfuerzo de las mujeres que agregan a la jornada laboral habitual el trabajo no remunerado en los hogares. Esto contribuye a determinar desigualdades también entre las mujeres, entre quienes cuentan con mayores posibilidades de solventar su carga de trabajo no remunerado contratando servicios en el mercado (servicios de cuidado infantil, de personas adultas dependientes y de quehaceres domésticos) y quienes tratan de compatibilizar sus horarios con los escasos servicios que ofrece el Estado o delegar esas tareas en otros miembros de la familia (generalmente otras mujeres, abuelas, hermanas, tías, hijas, etc.). Mientras en algunos estratos sociales las mujeres viven una sobrecarga de trabajo cuando participan en el mercado laboral, en otros se ven impedidas de acceder al trabajo remunerado. Como resultado, la reducción de la brecha de género en la participación laboral ha estado acompañada por una ampliación de las desigualdades entre las mujeres, producto de las distintas trayectorias laborales y los imaginarios sociales diferenciados según estrato socio-económico.

Esta situación advierte sobre la importancia de implementar políticas públicas que incorporen la mirada de género a lo largo de todo el ciclo, desde su diseño e implementación hasta su monitoreo y evaluación. Revertir desigualdades de género y promover el empoderamiento económico de las mujeres implica considerar que la realidad es diferente para ellas y los hombres. Por lo tanto, las políticas laborales no pueden ser neutrales respecto al género en la medida que requieren enfrentar situaciones y condicionamiento diferentes para hombres y mujeres. Estas diferencias parten de la rígida división sexual del trabajo que se mantiene en el tiempo, más allá de las modificaciones en los roles que implican la mayor inserción laboral femenina.

Las políticas deben transformar las bases en las que se sustentan las brechas de género, que pueden ampliarse en los procesos de bajo crecimiento económico que se avecinan. Este proceso de creciente participación laboral de las mujeres parece haber llegado a su fin. Mientras que la tasa de participación femenina en promedio creció 0,9 puntos anuales en los años noventa, en los dos mil esa dinámica se ralentizó dando lugar a un aumento de 0,3 puntos por año. (Gasparini y Marchionni, 2015).

**El resultado de las políticas que no incorporan la mirada de género es la persistencia de la discriminación laboral y la profundización de las desigualdades sociales.**

El análisis que se presenta se basa en el mapeo de las políticas públicas que buscan promover el empoderamiento económico de las mujeres realizado en el marco del proyecto "Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas"<sup>1</sup> que se vienen desarrollando con el apoyo del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá y ONU Mujeres en ocho países de la región (Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay). En el marco de este proyecto se realizó un análisis regional sobre las tendencias y determinantes de la participación laboral de las mujeres<sup>2</sup>. También se realizaron otros dos estudios por país, para identificar las restricciones que enfrentan las mujeres para insertarse en el mercado laboral y obtener un empleo que les permita transitar procesos de empoderamiento económico<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Ver [http://www.ciedur.org.uy/proyecto.php?id\\_proyecto=98](http://www.ciedur.org.uy/proyecto.php?id_proyecto=98)

<sup>2</sup> Ver <http://labor-al.org/participacionfemenina/>

<sup>3</sup> <http://www.ciedur.org.uy/publicaciones.php>

## Las políticas para el empoderamiento económico

El empoderamiento refiere al proceso por el cual los individuos conquistan mayor capacidad para tomar decisiones sobre su vida, su hogar y su comunidad. El proceso de empoderamiento económico femenino supone que las mujeres deben avanzar en las siguientes dimensiones:

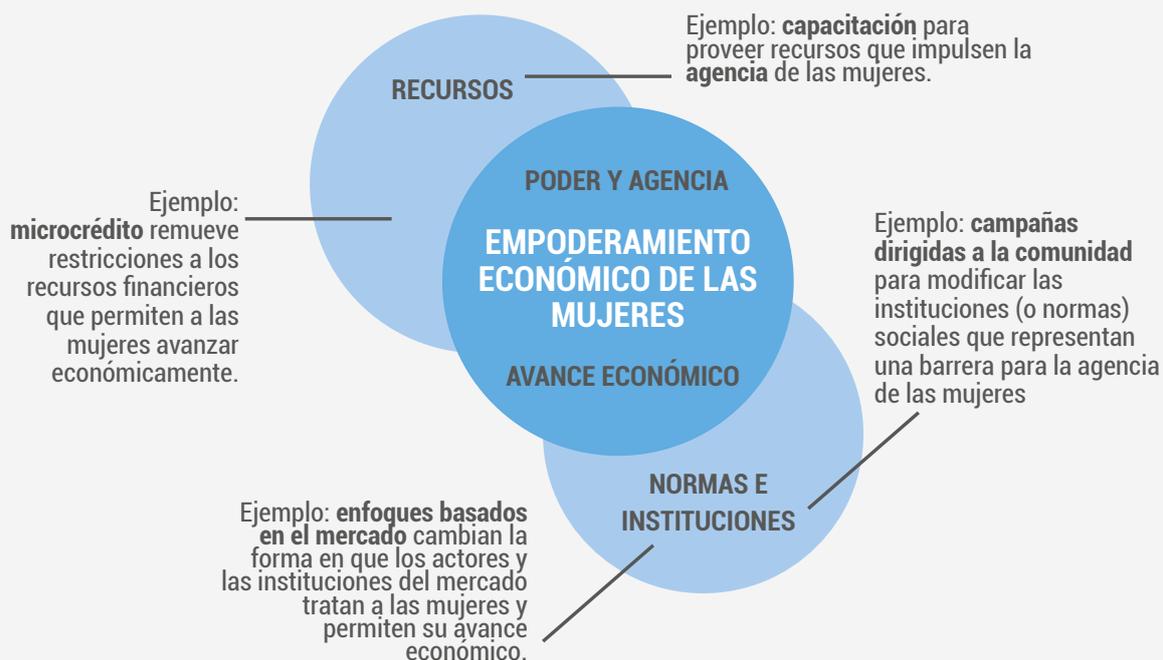
- Las competencias y los recursos para competir en los mercados, así como el acceso justo y equitativo a las instituciones económicas, como base del **éxito y la posibilidad de avanzar económicamente**.

- La posibilidad de definir y participar en la toma de las decisiones, y de controlar los recursos y los beneficios que se obtienen, como base del **poder y la agencia para beneficiarse de las actividades económicas**.

Estas dimensiones están conectadas entre sí: el éxito y el avance económico promueven el poder y la agencia de las mujeres y, al mismo tiempo, cuando pueden participar y controlar el uso de los recursos (poder) y definir y tomar decisiones (agencia), están en mejores condiciones para avanzar económicamente.

Las acciones para promover el empoderamiento económico requieren estar orientadas a incrementar los recursos disponibles –el capital humano, el capital financiero, el capital social y el capital físico– y/o redefinir las normas e instituciones. O sea, modificar las "reglas de juego" o los sistemas sociales y organizacionales que gobiernan las actividades y median las relaciones entre los individuos. Estas normas e instituciones determinan la forma en que los recursos son distribuidos y utilizados, tal como puede observarse en la Figura 1.

**Figura 1. Contribuciones al empoderamiento económico de las mujeres por medio de los recursos, las normas y las instituciones.**



Fuente: tomado de Golla, Malhotra, Nanda y Mehra (2011).

No existe un único programa, proyecto o política que por sí mismo sea capaz de atender todos los factores que contribuyen al empoderamiento económico de las mujeres.

Incluir la perspectiva de género en las políticas supone considerar las diferencias entre hombres y mujeres en el punto de partida y en las distintas etapas que deban transitar para lograr su empoderamiento económico.

Por ejemplo, incluir el enfoque de género en las políticas de empleo significa que las políticas que se desarrollan deben promover la igualdad de oportunidades y de trato entre los hombres y las mujeres en el mercado laboral (Lupica, 2015; OIT-CEPAL-FAO-PNUD-ONUMUJERES, 2013).

# ANÁLISIS Y PRINCIPALES RESULTADOS

**Las mujeres siguen en desventaja en todos los indicadores laborales y se enfrentan a discriminaciones abiertas o encubiertas. ¿Hasta dónde se ha avanzado? ¿Cuáles son las asignaturas pendientes?**

El propósito del trabajo es analizar las políticas orientadas a incrementar los recursos disponibles o redefinir las normas e instituciones con el objetivo de lograr el empoderamiento económico de las mujeres y la igualdad de género. Entre ellas se consideran:

- Las políticas activas de empleo que incluyen los sistemas de intermediación laboral, la formación para el trabajo y la generación directa e indirecta de empleo<sup>4</sup> (Ver Recuadro 1).
- Las normas que regulan la existencia de cuidado infantil para quienes trabajan o buscan hacerlo en forma remunerada.
- La legislación sobre licencias por maternidad, paternidad y parentales.
- La regulación de las jornadas y los horarios de trabajo que pueda tener incidencia en la inserción de las personas responsables de las tareas de cuidado en el hogar.

En el marco del proyecto, Vezza (2015) realizó un estudio para el conjunto de los países de América Latina en el que presenta un panorama general de la situación actual de las leyes y políticas que buscan promover el empoderamiento económico de las mujeres en su edad activa. La autora clasifica las políticas según tres objetivos principales: aliviar las restricciones en el tiempo y mejorar la agencia de las mujeres, y generar mercados laborales más justos. Asimismo, analiza el avance en la implementación de esas políticas y ofrece las siguientes conclusiones sobre los posibles impactos que estas podrían tener en el empoderamiento económico:

- Algunos efectos de las políticas aún no son claros. Se necesita más tiempo, más evidencia y análisis más complejos para obtener conclusiones.
- Respecto a las alternativas entre licencias o servicios para el cuidado se presenta la evidencia internacional para fundamentar que los servicios tendrían un mayor impacto en la inserción laboral de las mujeres y las licencias, y en garantizar el retorno de las madres al trabajo.
- Los programas de transferencias condicionadas que podrían ser utilizados para promover la participación laboral de las mujeres deberían compartir la misma población objetivo que las políticas de empleo. De esa forma, podrían promover una estrategia conjunta que sería más efectiva que actuar por separado.

---

<sup>4</sup> Los programas de generación directa e indirecta de empleo en América Latina consisten básicamente en programas públicos de empleo de emergencia, programas de creación indirecta de empleo, incentivos legales que otorga el Estado para promover la contratación de trabajadoras y trabajadores, programas públicos y privados para mujeres emprendedoras de bajos ingresos, y servicios financieros no tradicionales.

Durante los años noventa en los países del Mercosur y Chile las políticas de empleo ya mostraban algunas deficiencias (Espino y Salvador, 2007):

- No tenían en cuenta la heterogeneidad estructural de estas economías, estaban dirigidas a empresas del sector formal y eran rígidas en su definición e instrumentación (lo que dificultaba su adaptación a economías que transitaban constantes períodos de crisis y expansión).

- Primaban las políticas dirigidas a las mujeres como “grupo vulnerable” sobre las políticas que promovían la equidad de género.

- Existía dificultad para introducir la mirada de género en todas las políticas, confundándose con políticas dirigidas a las mujeres, desarrollando básicamente estrategias de acción positiva.

## RECUADRO 1

### El enfoque de género en las políticas públicas: el Semáforo de Género.

Para alcanzar la igualdad entre hombres y mujeres<sup>5</sup> es necesario incluir el enfoque de género en la definición y/o evaluación de las políticas públicas. Ello significa que en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas se debe considerar su potencial para transformar las desigualdades preexistentes. Cuando las políticas no incorporan esa mirada tienden a reproducir o reforzar esas desigualdades.

Las políticas orientadas al empoderamiento económico deben incorporar acciones en favor del incremento de los recursos económicos disponibles y de la deconstrucción y redefinición de las normas e instituciones. Bianchi (2014) confeccionó el **Semáforo de Género** con el propósito de categorizar las políticas y programas, que se clasifican de la siguiente forma:



\* Las que **incorporan la perspectiva de género** se identifican con **LUZ VERDE**, porque además de incrementar los recursos disponibles para las mujeres, promueven la deconstrucción y la redefinición de normas e instituciones en favor de la igualdad de género, planificando las acciones para lograr esos resultados.



\* Las que **incorporan alguna acción positiva** se identifican con **LUZ AMARILLA**: operan en favor de la igualdad de género porque promueven ligeramente la deconstrucción y redefinición de normas e instituciones. Estas acciones además de incrementar los recursos disponibles, reconocen algunas problemáticas que recaen mayoritariamente sobre las mujeres e impiden su pleno desarrollo, por ejemplo el pago de guarderías, la capacitación en derechos humanos, la selección de participantes que favorezca a las jefas de hogar y subsidios para fomentar la contratación de mano de obra femenina.



\* Las que **no poseen perspectiva de género** se identifican con **LUZ ROJA**, porque solo contribuyen a incrementar los recursos disponibles pero no promueven la deconstrucción y redefinición de normas e instituciones en favor de la igualdad de género.

<sup>5</sup> La igualdad de género significa iguales oportunidades, derechos y responsabilidades para hombres y mujeres. La igualdad de oportunidades “define que las diferencias entre hombres y mujeres no tengan un significado discriminatorio, por ello el concepto de igualdad real que se promueve, se opone al trato desigual en situaciones idénticas, no se refiere al trato diferente ante situaciones de hecho diferentes” (Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, CEDAW por su sigla en inglés, de 1979).



En los estudios de caso realizados en los ocho países que abarca este proyecto, además de identificar los avances y vacíos en términos de legislación sobre los derechos de las mujeres y de prestaciones para atender las necesidades de cuidado (licencias y servicios), se profundizó en el análisis de las políticas activas de empleo (formación, intermediación laboral y generación directa e indirecta de empleo) y sus posibles impactos para la equidad de género. Ello se debe a que el tipo de políticas que más frecuentemente se desarrollan se implementan bajo el supuesto de que tendrán impacto en el empoderamiento económico de las mujeres y los estudios muestran que son las que presentan más dificultades para la incorporación del enfoque de género (en algunos casos simplemente porque son “ciegas al género”).

## Resultados de los estudios nacionales

Los estudios nacionales realizados en el marco de este proyecto tienden a coincidir con los resultados presentados para la región con algunas particularidades.

**Resultado 1: Se percibe un avance mayor en la legislación que en su efectiva aplicación y cumplimiento y una débil institucionalidad de género.**

En todos los países analizados se señala que existe un amplio marco normativo para el desarrollo de las políticas, que en cierta medida se acompaña con el desarrollo institucional de mecanismos para el adelanto de las mujeres; pero no se disponen de los recursos financieros y humanos suficientes para transformar las leyes y las normas en políticas efectivas.

Los mecanismos oficiales para el adelanto de las mujeres tienen distinto rango jerárquico y acotados recursos humanos y financieros y, en consecuencia, reducida eficacia en el monitoreo y la incidencia en las políticas públicas y en la efectiva transversalización de género en todas las áreas.

**Algunos déficits señalados en los estudios nacionales son:**

- “Nicaragua cuenta con legislación e instrumentos de política que en primera instancia pareciera que

podrían favorecer los derechos de las mujeres. De igual manera, cuenta con una institución de rango ministerial para velar por el cumplimiento y desarrollo de los derechos de la mujer. Pero, a pesar de ello, el país no cuenta, en todos los casos, con disposiciones o mecanismos que le permitan garantizar su efectivo cumplimiento. Por eso, muchas leyes quedan únicamente enunciadas”. (Álvarez, 2014).

- En **Argentina** “no se hacen sentir los mecanismos de fiscalización –ni estatales ni sindicales– para asegurar los derechos que las mujeres poseen y están reconocidos en la legislación existente. El poco uso que las mujeres hacen del cupo sindical y la reducida intervención que realizan en las negociaciones colectivas con las patronales juegan en contra de sus posibilidades de reclamar. En general, se puede afirmar que es débil el rol protagónico de las propias mujeres para impulsar iniciativas que les atañen centralmente en su vida laboral y social” (Foti y Sanchís, 2014).

**Subsisten déficits legislativos en cuanto a normas que promuevan la corresponsabilidad en los cuidados:**

- En todos los países hay un déficit de cobertura de licencias por maternidad, paternidad y/o parentales para quienes no son asalariadas/os formales. Y los asalariados formales no necesariamente disponen de todos estos beneficios (las licencias parentales son casi inexistentes) y las licencias por paternidad son muy reducidas.

- En **Argentina** también “existen vacíos normativos en relación a la falta de equiparación de los hombres respecto a las mujeres en la normativa que les reconoce solo a ellas el derecho (y la responsabilidad) al tiempo de dedicación al cuidado (licencias por maternidad, atención a hijos/as y familiares directos enfermos y discapacitados, etc.). Hay propuestas y proyectos de ley elaborados en los ámbitos institucionales tripartitos mencionados, promocionados principalmente desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y que aún no encuentran el camino político para convertirse en ley” (Foti y Sanchís, 2014).

• También en **Argentina**, “la mayoría de las empresas no cumplen con la normativa de poner a disposición de sus trabajadores/as y empleados/as servicios de cuidado para los/las hijos/as pequeños/as dentro o fuera del ámbito laboral; esto es así en el 91% de los casos, según una encuesta aplicada a 464 empresas del sector privado de distinto tamaño (UNICEF y MDS, 2012)” (Foti y Sanchís, 2014).

• En **Chile** se plantea que es necesario revisar la legislación sobre salas cuna en las empresas con el fin de igualar las condiciones de los/las trabajadores/as y propiciar el cuidado de los/las hijos/as como responsabilidad de ambos padres. Se requiere evitar discriminaciones laborales y efectos perversos como los que se observan, por ejemplo, en el artículo 203 del Código del Trabajo sobre salas cuna que, al poner como obligación para el empleador/la empleadora una sala cuna cuando hay 20 mujeres contratadas, se contratan solo 19. La revisión de ese artículo, al cambiar la palabra “trabajadoras” por “trabajadores”, supondrá una solución a ese problema.

• Por su parte, en **El Salvador**, aun cuando en la Constitución se establece la obligación de los/las empleadores/as de mantener cunas y lugares de custodia para los/las niños/as de los/las trabajadores/as, al no estar regulada esa obligación en el Código de Trabajo, son pocas las empresas que se comprometen y establecen esos espacios para los/las hijos/as de sus trabajadores/as.

• En **El Salvador** “la rigidez en la extensión de la jornada laboral” es una limitante para las mujeres (u hombres) que prefieran una jornada flexible y esta es una característica extendida al resto de los países. “Una de las principales razones por las cuales las mujeres prefieren permanecer fuera del mercado laboral son las largas jornadas que implica un trabajo asalariado”. Existen en el Código

de Trabajo ciertas disposiciones que inhiben los arreglos laborales flexibles, ya que se toma como regla la jornada completa y todo lo que se desvía de ella es una irregularidad. Además, al estar los/las patronos/as obligados/as a pagar el salario mínimo de una jornada completa cuando el/la trabajador/a trabaja menos horas desincentiva claramente la apertura de este tipo de arreglos (Beneke de Sanfeliú, Gindling, Vásquez, Oliva y Delgado, 2015).

#### Otros déficits en la garantía de derechos son:

• En **El Salvador** hay un déficit con relación a los derechos laborales de las trabajadoras domésticas porque su registro en la seguridad social es voluntario.

• En **Chile** se plantea la necesidad de eliminar el artículo 349 del Código de Comercio que solicita el permiso del esposo para que la mujer casada pueda ejercer actividades comerciales –como la constitución de una sociedad comercial– si la unión no tiene separación total de bienes.

**Resultado 2: Los programas están más orientados a incrementar los recursos disponibles para poblaciones vulnerables que a redefinir las normas e instituciones.**

En general, las políticas activas de empleo mantienen su focalización en las mujeres que se consideran más vulnerables (en general en situación de pobreza). En este marco, los programas son los instrumentos que presentan mayor cobertura y tienden a centrarse más en enfrentar la precariedad económica de las mujeres que en aumentar su “poder de agencia”.

#### Resultados por país:

• En **Chile** se analizaron 14 programas, desarrollados por el Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), orientados a

promover la autonomía y el empleo de las mujeres (mayormente focalizados en mujeres pobres y urbanas), principalmente orientados a eliminar las barreras de ingreso al mercado laboral por medio de la capacitación:



- Los programas de capacitación que incluyen formación para el trabajo e intermediación laboral, apoyo con salas cuna y otros son de una escala muy reducida.
- Se observan escasos programas orientados a aumentar la demanda de mano de obra y a reducir los prejuicios de los/las empleadores/as respecto a la oferta laboral femenina.
- También hay pocos programas dirigidos a atender las barreras de permanencia en el mercado laboral, en especial a reducir la brecha salarial, a proporcionar a las mujeres oportunidades de capacitación y ascenso en igualdad de condiciones que los hombres.

• En **Nicaragua**, de las 21 políticas y programas analizados se encontró que el foco principal se orienta a la atención o eliminación de barreras financieras, económicas y educativas:



• Solamente el PPA<sup>6</sup> Hambre Cero se propone atender aspectos tales como la redefinición de los roles y las normas y el reforzamiento de la autoestima. De todas formas, en algunas investigaciones desarrolladas por organizaciones sociales, como el Grupo Venancia<sup>7</sup>, se cuestiona la eficacia de estos programas para redefinir los roles de género. La lectura de las evaluaciones y las entrevistas realizadas a

actores clave en el diseño e implementación de la política permite concluir "que los programas han contribuido hasta cierto punto a mejorar la situación económica de las mujeres beneficiadas, ya que les han brindado acceso a control de recursos como una vaca o un cerdo, así como a la eliminación de ciertas barreras, sobre todo aquellas relacionadas al capital financiero y las capacitaciones. Estos programas no han contribuido a mejorar el poder de las mujeres y su agencia para la renegociación de sus relaciones; tampoco a eliminar barreras intrínsecas relacionadas con roles y mandatos de género y en muchos casos, por el contrario, han contribuido a reforzarlos. Esto se debe principalmente a que si bien la mayoría de los programas identifican como población meta a las mujeres, analizando sus enunciados se encontró que su objetivo fundamental no son necesariamente las mujeres, sino la familia, y en particular sus hijos e hijas. Es decir, los programas se plantean como nivel de incidencia a las mujeres, pero en la práctica su objetivo fundamental es el bienestar de la familia" (Álvarez, 2014).

• En **Uruguay** se analizaron 22 programas en distintas reparticiones de gobierno y se encontró que en general buscan atender la vulnerabilidad económica, pero no están dirigidos a modificar las normas y los valores de la sociedad, y la división rígida del trabajo por sexo.

• En **México** se analizaron 24 programas, relacionados con las mujeres en el ámbito laboral y la igualdad de género. En general, "se observa que aún está muy extendida la concepción de las mujeres como personas 'vulnerables' que requieren atención focalizada, especialmente las más pobres. Los programas que buscan favorecer o incentivar la inserción de las mujeres en el mercado laboral se inscriben entre las estrategias de combate a la pobreza y de generación de

<sup>6</sup> Programa Productivo Alimentario.

<sup>7</sup> Organización de mujeres que trabaja en el empoderamiento económico.

ingresos mediante la implementación de proyectos productivos de pequeña escala” (Salazar y Salazar, 2014). Estos programas tienen un potencial importante para promover procesos de empoderamiento económico, pero al igual que en los demás países de la región se debería aprovechar la oportunidad para trabajar sobre las restricciones estructurales que enfrentan esas mujeres (falta de apoyos para resolver los cuidados y quehaceres domésticos, malas oportunidades laborales, bajo nivel educativo, normas culturales más tradicionales).

- En **El Salvador** existen programas que incluyen capacitaciones para promover la equidad de género, la autoestima y el liderazgo, entre otras, que se espera ayuden a las mujeres a modificar las normas sociales que limitan su autonomía económica para que puedan desenvolverse de mejor manera<sup>8</sup>:



- Este es el caso de Ciudad Mujer, Banca Mujer y Comunidades Solidarias Rurales. En el caso de este último, “su evaluación de impacto indica que participar en las diversas capacitaciones y en las otras oportunidades de interacción social que facilita el programa, produce un aumento en el empoderamiento de las mujeres, quienes son las participantes directas en ese tipo de actividades” (IFPRI/FUSADES, 2010 citado en Vásquez, 2014). Además, como un esfuerzo para formar al funcionariado público en la temática de la igualdad de género, se cuenta con la Escuela de Formación para la Igualdad Sustantiva.

**Resultado 3: Escasa inclusión de la mirada de género en los programas dirigidos a las mujeres y en los que las mujeres son un porcentaje relevante de la población beneficiaria.**

Se percibe cierta confusión en los hacedores de política respecto a que sea un programa destinado a las mujeres y que contenga la perspectiva de género. En los programas que no están dirigidos a las mujeres, aunque ellas sean un porcentaje relevante de los/las destinatarios/as, existe “ceguera de género”: no aparece en ellos el conocimiento sobre qué significa introducir la mirada de género, ni cuál sería la razón para hacerlo.

- En **Chile**, “una primera constatación que surge del análisis de la información sobre programas orientados a las mujeres es la persistencia de las dificultades para incorporar un análisis de género en las políticas y programas públicos. Asimismo, algunas de las expertas entrevistadas señalan que se sigue considerando a las mujeres como vulnerables y en su papel como madres más que como trabajadoras en su rol económico. De ese modo no se avanza en lograr un equilibrio en la participación de ambos géneros, tanto en el trabajo productivo como reproductivo” (Arriagada, 2014).

- En **Argentina:**



- “el conjunto de medidas diseñadas e implementadas por el Estado para enfrentar la crisis internacional de los años 2008-2009, al suponerse neutrales al género, reproducen las desigualdades preexistentes en el mercado de trabajo. Las políticas orientadas a incentivar nuevas contrataciones y desincentivar despidos, y las destinadas a las personas desocupadas (el Régimen de Promoción a la Contratación de Trabajo Registrado, el Programa REPRO de Reconversión Productiva), no han incluido diagnósticos ni objetivos sobre las condiciones laborales de las mujeres, y además están dirigidas principalmente al sector formal de la economía, cuando las mujeres están sobrerrepresentadas en el empleo informal” (Foti y Sanchís, 2014).

<sup>8</sup> En El Salvador permanece el rol cultural de la mujer como la encargada del hogar. Además, debido a que quien toma las decisiones clave en el hogar suele ser el hombre, alguna de estas inciden directamente en la inserción laboral de muchas mujeres (no les dan “permiso” de estudiar o emplearse). Además, la maternidad es considerada como una razón válida para permanecer en casa (Beneke de Sanfeliú et al., 2015 citado en Vásquez, 2014).



• Esta problemática también le cabe a los programas de promoción de generación de ingresos y empleabilidad o autoempleo para este sector social (Programa Argentina Trabaja, de Microcrédito para Emprendedores, etc.), cuyos beneficiarios/as han resultado ser en su mayoría mujeres, e incluso se observa en aquellos programas cuyas destinatarias son precisamente las mujeres, como es el caso del Programa Ellas Hacen (Cecchini y Madariaga, 2011 citado en Foti y Sanchís, 2014). En este programa de ejecución muy reciente (abril de 2014) son explícitos los objetivos de búsqueda de empoderamiento de las mujeres, y la perspectiva de género se puede observar tanto en las declaraciones vertidas en el documento de antecedentes y presentación del programa como en los instrumentos de capacitación y asistencia técnica en terreno ya confeccionados. Sin embargo, no aparecen en la normativa operativa mecanismos que le aseguren a las mujeres/madres beneficiarias un apoyo en relación a las tareas de cuidado de hijos/as y en el hogar para quienes, dado su perfil específico, significan una pesada carga y, por lo tanto, probablemente una barrera para la continuidad de su participación en las distintas actividades de capacitación y empleo que se les proponen. De opiniones recogidas acerca de cómo se está llevando adelante la ejecución en terreno del programa, se desprende que, si bien en algunos casos las propias mujeres se están organizando en el ámbito comunitario para resolver este problema, todavía no aparece una respuesta institucional integral al respecto, lo cual sin duda hace suponer desde ya un riesgo importante para la efectiva obtención de los resultados esperados con la intervención (Foti y Sanchís, 2014).



• También se muestra el peso de los emprendimientos de la economía social a cargo de mujeres como beneficiarias de estos programas y, sin embargo, dentro de estas líneas de políticas públicas no

se ha incorporado una perspectiva específica de género, tanto en la focalización de problemas como en relación con el perfil de la población beneficiaria y los objetivos planteados.



• La política de inclusión social que lleva adelante el Ministerio de Desarrollo Social, como el otro eje principal dirigido a la población vulnerable, se centra en el Programa Familia Argentina, dentro del cual se destacan algunas acciones de asistencia que impactan sobre la calidad de vida y los recursos que las mujeres manejan, como el Plan de Seguridad Alimentaria, el Pro Huerta, el Plan Ahí, y Primeros Años. Sin embargo, y a pesar de que las titulares de las actividades que se promocionan son mayoritariamente mujeres (ellas son los vehículos para que los beneficios lleguen a las familias), la mayoría de estas iniciativas tampoco incorpora específicamente una perspectiva de género.

• En el caso de **Ecuador**, si bien existe una agenda para la igualdad de género, se debe indicar que el enfoque de género no está presente, en concreto, ni en el planteamiento del problema de las políticas ni en un conjunto sostenido de programas o intervenciones.

• En **El Salvador**:



• El programa Ciudad Mujer, en su módulo de autonomía económica les ofrece a las mujeres capacitación y formación vocacional, además de capacitarlas y guiarlas técnicamente para que emprendan alguna actividad por cuenta propia. En esa instancia de formación le resuelven las necesidades de cuidado



• Pero esa ayuda luego desaparece, con lo cual, las mujeres tienen que resolver su inserción laboral junto con el cuidado de sus hijos/as. Ello les está generando la dificultad de que forman mujeres, pero luego no se insertan en el mercado laboral.



• En **Nicaragua** no existe en el programa de formación profesional, una política de género ni una oficina o un departamento que la gestione. Esto último es fundamental para garantizar avances sustantivos en el acceso de las mujeres de forma justa a la formación, ya que se encontró que si bien existen ciertos elementos de apoyo a partir de una política de becas, alojamiento, transporte y hospedaje, todavía hay dos elementos fundamentales desatendidos. El primero es la inexistencia de una política de cuidado. Esto hace que para las mujeres sea más difícil acceder a cursos, sobre todo a los de larga duración. El segundo es el costo de la matrícula: a pesar de que existen becas, las mujeres no siempre tienen acceso a ellas (Álvarez, 2014).

No existen lineamientos transversales de género que orienten el accionar de los programas, lo cual trae consigo dispersión en las iniciativas y confusión en cada institución o ministerio cuando se trata de operacionalizar los lineamientos y objetivos relacionados con los derechos de las mujeres (Álvarez, 2014).

• En **México** se plantea que “es muy limitado el conjunto de programas que se proponen la igualdad de género, frente al predominio de las acciones dirigidas a las mujeres en las que subyace la idea de que si ellas son la ‘población objetivo’, ya se ha cumplido con la incorporación del enfoque de género” (Salazar y Salazar, 2014).

#### De los 24 programas seleccionados:



• Solamente siete mencionan en los objetivos y/o en las acciones la igualdad de género, la igualdad entre mujeres y hombres, la inserción y la permanencia de las mujeres en el mercado laboral, su empoderamiento económico y la conciliación entre la vida laboral y las responsabilidades familiares.



• El resto de los programas (17) no se proponen la igualdad de género ni el empoderamiento económico de las mujeres, sin embargo focalizan algunas acciones que podrían contribuir a él. Existe un predominio de los programas que promueven la generación de ingresos mediante proyectos productivos, la mayoría de ellos por microcréditos. Estos programas se dirigen principalmente a mujeres pobres, que viven en comunidades rurales y tienen un acceso limitado al empleo. Dichas iniciativas productivas representan no solo una oportunidad de ingreso para ellas, sino la posibilidad de tener mayores niveles de libertad para salir y moverse, para reunirse y organizarse y adquirir destrezas y conocimientos a los que de otra manera no tendrían acceso. Las dificultades se relacionan con la baja cobertura de los programas, los montos para el financiamiento que determinan la escala de la producción, el acceso al mercado para los productos, la sobrecarga de trabajo si no se incluyen acciones específicas de apoyo al trabajo doméstico, al cuidado de las niñas y los niños y a la redistribución de las responsabilidades familiares entre mujeres y hombres” (Salazar y Salazar, 2014).

• En Uruguay, "de los 22 programas analizados:



• solo seis (27%) se diseñaron desde una perspectiva de género.



• siete (32%) incorporan alguna medida específica o acción positiva que toma en cuenta algún aspecto referido a la condición y la posición de las mujeres en la sociedad.



• y nueve no incorporan o consideran muy ligeramente la dimensión de género, siendo que todos los programas analizados tienen un porcentaje mayoritario de beneficiarias.



• "Ninguno de los programas de creación indirecta de empleo incorpora la perspectiva de género en su formulación y su diseño, así como tampoco en el seguimiento y la evaluación".



• "Sólo 22% de dichos programas incorporan alguna medida o acción positiva que atienda la diferente condición y posición de las mujeres. Esto refleja que a pesar de ser un instrumento de empoderamiento económico de las mujeres, no se están pensando para potenciar ese objetivo, con lo cual no están siendo todo lo eficientes y eficaces que debieran ni impactando tan positivamente en la mayoría de la población beneficiaria, que son mujeres" (Bianchi, 2014).



• "En el caso de los programas de intermediación laboral la tendencia se revierte, ya que la mayoría contempla alguna medida o acción positiva sobre la condición y

posición de las mujeres, y casi 30% incorpora la perspectiva de género. La respuesta está en el compromiso asumido por el Instituto Nacional de Empleo y Formación Profesional) (INEFOP) de incorporar la perspectiva de género en su accionar, fundamentalmente con el módulo de género y derechos humanos de las mujeres instalado en el programa de capacitación, y la posibilidad de cubrir gastos de guardería para el cuidado de niños y niñas para que los y las participantes puedan asistir a las capacitaciones y las formaciones" (Bianchi, 2014).

## CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Los factores específicos que señalan el progreso en el empoderamiento económico de las mujeres pueden ser distintos en diferentes contextos y podrían variar en el tiempo, en la medida que los países o las regiones se van transformando.

El proyecto ha identificado **avances importantes en la adopción de leyes** que contribuyen a promover la igualdad, **pero aún resta ampliar el acceso a los derechos para todas las mujeres** y no solo para las asalariadas formales.

En cuanto a las políticas activas de empleo, parece haber un **mayor intento de transversalizar la mirada de género en los programas, pero aún es insuficiente**. Como plantean Salazar y Salazar (2014), “el denominador común de los programas que plantean entre sus objetivos la igualdad de género es la nula atención a las tensiones y las dificultades que representa el trabajo doméstico y de cuidado para la inserción laboral de las mujeres; es decir, en el desarrollo de los programas se mantiene intocado uno de los aspectos centrales de esa desigualdad”. **La dificultad principal se identifica en la redefinición de las normas e instituciones.**

Los estudios nacionales coinciden en mencionar que los programas que tienen como objetivo la igualdad de género son relativamente reducidos y tienen alcances e impactos muy limitados.

**Se mantiene el sesgo en dirigir las políticas a las mujeres pobres o en situación de vulnerabilidad social** sin considerar su problemática específica de género. Para algunas mujeres estos programas representan la oportunidad de tener un ingreso, organizarse y establecer relaciones sociales más allá del ámbito doméstico, pero no modifican las bases

estructurales de la desigualdad. Esto significa que ellas siguen siendo las responsables principales de las tareas domésticas y de los cuidados en el hogar, y sufren situaciones de dominación basadas en el modelo patriarcal que las mantiene sumisas y con menor poder de decisión. Por ello, promover la participación laboral de las mujeres en mercados de trabajo donde priman las normas androcéntricas supone asumir que ellas estarán dispuestas a aumentar su carga de trabajo (al incorporar el trabajo remunerado al trabajo no remunerado que ya realizan), y que el tipo de empleo que obtengan les va a generar oportunidades de empoderamiento.

Finalmente, **es necesario derribar la idea de “políticas neutrales al género”**. La mirada de género debe estar presente en todas las etapas, desde el diseño hasta la implementación, el monitoreo y la evaluación. “La región se caracteriza por la carencia de evaluaciones dedicadas a estudiar el impacto y los resultados de las actuales políticas de empleo en cuanto a la igualdad de género. La ausencia de evidencia objetiva que permita analizar qué acciones favorecen la autonomía económica de las mujeres y cuáles la obstaculizan actúa de barrera para realizar sugerencias de mejoras y cambios a las políticas públicas para actuar a favor de la igualdad de género. Por otra parte, esta carencia puede contribuir a perpetuar la desigualdad en el mercado de trabajo bajo el argumento de estar implementando políticas y programas que tienen alta presencia de mujeres entre sus beneficiarios, cuando en realidad muchas de esas acciones no contribuyen a la verdadera igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres” (Lupica, 2015).

## **Recomendación 1: Definir un marco general en el cual se encuadre la estrategia de empoderamiento económico de las mujeres.**

El acceso al empleo es una base para promover el empoderamiento económico de las mujeres, pero ello requiere trascender la segregación ocupacional, garantizar su permanencia en el empleo y facilitar una trayectoria laboral ascendente acorde a sus calificaciones. Ello requiere la definición de un enfoque integral de las políticas que logre superar la organización sectorial de los Estados.

El marco general para el empoderamiento económico debería incluir:

- **Adecuar las normas y regulaciones para promover la igualdad:** leyes de herencia, procedimiento para el registro de empresas, determinación de salarios mínimos y de ajustes salariales.

- **Promover conductas en favor de la igualdad en las empresas:** códigos de conducta de las empresas, sellos de calidad.

- **Facilitar el acceso igualitario a la educación, la capacitación y el entrenamiento:** educación media y superior, educación vocacional y técnica. Habría que revisar si las estrategias de capacitación y formación laboral consideran las barreras que enfrentan las mujeres en el empleo, y si los programas de formación buscan no solo responder a las necesidades de la demanda de trabajo, sino también reducir la segregación ocupacional (horizontal y vertical).

- **Facilitar el acceso a la infraestructura, la tecnología, el crédito y la comercialización:** movilidad fuera

del hogar, tecnología que facilite el acceso de las mujeres al mercado y los servicios, acceso a los canales de comercialización y el crédito, y reducción de los costos de búsqueda de empleo.

- **Promover la corresponsabilidad en los cuidados:** programas para ampliar el acceso de hombres y mujeres a la protección social como licencias por maternidad, paternidad y parentales, prestaciones para la asistencia o el cuidado de personas en situación de dependencia, disponibilidad de servicios de cuidado infantil y a contrahorario escolar, infraestructura para reducir el trabajo doméstico.

- **Derribar los estereotipos de género:** trabajar sobre el cambio cultural en las organizaciones, en las empresas, en las instituciones públicas y en las familias. Al respecto, en Chile se plantea la posibilidad de trabajar con empresarios/as, y compañeros de trabajo, y desarrollar programas orientados a los medios masivos de comunicación.

- **Organización y voz:** redes de mujeres para la comercialización, grupos de autoayuda, sindicatos.

La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible es la oportunidad para renovar los compromisos asumidos por los países con la igualdad de género en el mundo del trabajo y consolidarlos en políticas y programas que favorezcan el empoderamiento económico de las mujeres.

## **Recomendación 2: Mejorar los diagnósticos para la definición de las políticas y la inclusión de la mirada de género.**

La revisión de las políticas y programas sugiere la necesidad de determinar el alcance del problema para definir el tipo de programas y la cobertura que requieren. Por ejemplo, las



situaciones de discriminación laboral afectan a la mayoría de las mujeres, pero hay problemas específicos, como los de las trabajadoras migrantes, que requieren ser selectivos. En general, se observa que problemas generales que atañen a un conjunto importante de mujeres se tratan en programas de muy baja cobertura.

Para ello también se requiere que las estadísticas que se elaboran con base en los programas estén desagregadas por sexo, y que se releve información que sea útil para evaluar los impactos del programa desde la perspectiva de género (por ejemplo, condición económica, raza-etnia, años de educación, personas a cargo, etcétera). Con esa información se buscaría medir el impacto, para mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas en cuanto a la promoción de la igualdad de género y el desarrollo sostenible.

En algunos países (por ejemplo, Uruguay) hay un esfuerzo de casi todas las instituciones responsables de los programas por comenzar a identificar las trayectorias y los recorridos de sus beneficiarias y beneficiarios, de manera de acercarles opciones para continuar el proceso iniciado por algún programa y contribuir con la creación de proyectos de vida laboral en conjunto con ellas/ellos. El fortalecimiento de la articulación interinstitucional es una herramienta clave para cumplir con este objetivo, así como la actualización permanente de datos.

Un instrumento fundamental para la incorporación de la mirada de género en las políticas públicas es el desarrollo de las encuestas de uso del tiempo que permiten poner en evidencia las interrelaciones entre el trabajo remunerado y el no remunerado. Pero el esfuerzo de recolección de este tipo de información se ha sostenido en gran medida con la cooperación internacional (las agencias de las Naciones Unidas como CEPAL, ONU Mujeres, UNFPA). Pero ello no se ha logrado institucionalizar en los centros de recolección de las estadísticas nacionales para que se mantengan y tengan una frecuencia periódica en el tiempo.

Existen otras iniciativas que pueden contribuir con el objetivo del empoderamiento económico, como los presupuestos sensibles al género, en la medida que incorporan la mirada de género a la distribución del gasto público, con lo cual se puede incentivar el desarrollo de acciones que busquen aliviar la carga de trabajo no remunerado que realizan las mujeres. Pero estas iniciativas tampoco están claramente institucionalizadas en los procesos de definición de los presupuestos locales y nacionales. Solo existen algunas experiencias particulares que han institucionalizado esta herramienta de transversalización de género en los presupuestos públicos.

**Recomendación 3:** Incluir la mirada de género en todas las políticas y los programas que se desarrollan y realizar evaluaciones periódicas para conocer los avances y los obstáculos que se presentan.

Es imprescindible incluir la mirada de género en todas las políticas y los programas que se desarrollan para promover de la forma más eficiente y efectiva el empoderamiento económico de las mujeres. Ello ya ha sido suficientemente fundamentado y en el Recuadro 1 se presenta una explicación del significado de transversalizar las políticas y los programas con la mirada de género.

A su vez, dado que el fenómeno del empoderamiento económico es complejo y requiere de cierto aprendizaje sobre la marcha –porque las normas y costumbres de la sociedad no son tan fáciles de modificar y las prácticas institucionales tampoco–, es importante que durante la implementación de los programas se realicen evaluaciones periódicas que permitan recoger información útil para la posible redefinición de la estrategia, si no se están obteniendo los resultados deseados. En algunos casos esto significa definir instrumentos que no existen, pero en otros se podría incluir el enfoque de género en las evaluaciones que ya se realizan.

## RECUADRO 2

### Políticas que promueven el empoderamiento económico de las mujeres: “Buenas prácticas”

La institucionalidad de género en la definición de las políticas y los programas que se están implementando en América Latina es fundamental para garantizar en ellos la inclusión del enfoque de género. Por esta razón, es muy común encontrar entre las “buenas prácticas” los programas que dicha institucionalidad desarrolla. Entre ellas pueden mencionarse los “sellos de calidad” que se han difundido en casi todos los países de la región buscando la inclusión de la perspectiva de género en las acciones de promoción del empleo que implementan las empresas. En Uruguay es el **Modelo de Calidad con Equidad de Género**, en Chile, el **Sello de Buenas Prácticas Laborales** y en México, el **Programa Certificación del Modelo de Equidad de Género (MEG)**.

Además se han desarrollado programas de orientación y mejora de la empleabilidad de los y las jóvenes que buscan resolver las necesidades de cuidado de hijos e hijas de los y las beneficiarios/as (**Jóvenes en Red**, de Uruguay y **Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**, de Argentina). Lo mismo puede decirse del programa **Barrido Otoñal**<sup>9</sup> de la Intendencia de Montevideo (Uruguay) que, con este propósito se articula, con otros programas o servicios públicos.

Por su parte, en Chile se han desarrollado los **Centros de Atención para Hijos de Mujeres Temporeras** que, mediante soluciones para madres, padres o cuidadores/as principales, les permite a estas personas acceder a trabajos de temporada durante los meses de enero y febrero de cada año, al contar con una alternativa para el cuidado de los/las niños/as de 6 a 12 años a su cargo. Un propósito similar tiene el programa **De 4 a 7 Mujer Trabaja Tranquila**, que busca contribuir con la inserción y permanencia laboral de madres y/o mujeres responsables del cuidado de niños y niñas de 6 a 13 años, mediante apoyo educativo y recreativo después de la jornada escolar.

En El Salvador, el nivel de violencia e inseguridad que viven las mujeres ha llevado a desarrollar el programa **Ciudad Mujer**<sup>10</sup> que consiste en la oferta de servicios y programas específicos en distintas zonas del país. Las mujeres que acceden a esos servicios o programas pueden hacer uso de los servicios de cuidado infantil que se ofrecen en el recinto de Ciudad Mujer. El déficit que se ha observado es que las beneficiarias no cuentan con ese apoyo luego de finalizada la formación o el asesoramiento para la inserción laboral. A su vez, con el propósito de formar al funcionariado público en los temas de la igualdad de género se creó la **Escuela de Formación para la Igualdad Sustantiva**.

<sup>9</sup> El Programa Barrido Otoñal es un programa de empleo temporal para mujeres con alto grado de vulnerabilidad social.

<sup>10</sup> Más información disponible en <http://www.inclusion-social.gob.sv/ciudad-mujer/>

