

ARTICULACIÓN FEMINISTA MARCOSUR (AFM)

En el marco del Proyecto “Feministas en el Proceso de Integración Regional Mercosur, Incidencia Política Para una Agenda Social de Integración”

Con el apoyo de OXFAM - Chile

**GÉNERO Y OPORTUNIDADES LABORALES
EN EL MERCOSUR:
ELEMENTOS PARA UN DIAGNÓSTICO**

BORRADOR

Junio de 2006

Documento preparado por Alma Espino y Soledad Salvador
Integrantes de la Articulación Feminista Marcosur por la Red Internacional
de Género y Comercio

Este documento es un producto del Proyecto “Feministas en el Proceso de Integración Regional Mercosur- Incidencia Política Para una Agenda Social de Integración” implementado por la Articulación Feminista Marcosur (AFM) con el apoyo de OXFAM – Chile.

Su versión preliminar fue discutida en el Grupo de Trabajo “Género y MERCOSUR “ conformado por la Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur (CCSCS), la Red Internacional de Género y Comercio y la Articulación Feminista Marcosur.

El Grupo de Trabajo Género y MERCOSUR presentó algunas de las conclusiones en la XV Reunión Especializada de la Mujer (REM) realizada en Buenos Aires el 1 y 2 de junio de 2006 y se resolvió considerar en profundidad la temática en la XVI REM que se realizará en el mes de noviembre de 2006 en Brasil.

Esperamos abrir un proceso de discusión sobre el documento que contribuya a definir una agenda del movimiento de mujeres y a enriquecer las propuestas a ser presentadas en la próxima reunión de la REM.

Presentación.....	4
Introducción.....	4
I. Antecedentes.....	5
II. Género y políticas públicas.....	7
III. Las políticas de equidad de género: características y alcance	9
III.1. Antecedentes.....	9
III.2. La igualdad de oportunidades	10
III.3. La acción positiva como estrategia política	11
III.4. El mainstreaming.....	12
III.5. Los mercados laborales de la región: principales tendencias y dificultades	14
IV. Políticas de empleo con enfoque de género en la región.	16
V: Recomendaciones.....	19
VII. BIBLIOGRAFÍA	24

PRESENTACIÓN

Este documento se basa en un diagnóstico detallado de la problemática laboral femenina y las políticas de empleo en la región¹ y recoge las discusiones y propuestas realizadas..... Su propósito es brindar elementos para el debate sobre género, trabajo y empleo y para orientar acciones para la equidad en el empleo en los países del MERCOSUR. Este debate deberá fortalecer argumentos y contribuir al diseño de alternativas de políticas en la acción de la Reunión Especializada de la Mujer en el MERCOSUR (REM) en esta materia, así como a la definición de las bases conceptuales, metodológicas y operativas de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo que se está elaborando en el Grupo de Alto Nivel (GANEMPLE) tanto como en los demás ámbitos nacionales y regionales en los cuales se discute la temática del empleo.

INTRODUCCIÓN

El proceso de integración MERCOSUR puede verse desde dos dimensiones: la estrictamente económica y comercial, y la política y social, aunque ambas se encuentran relacionadas. Los acontecimientos ocurridos en esas diferentes dimensiones en el contexto de este proceso pero también en el más amplio de la globalización, han creado nuevas condiciones en los mercados laborales al tiempo que emergieron propuestas orientadas a que el MERCOSUR-en el marco de los objetivos que se propuso de manera explícita en el Tratado que le diera origen-, permita avanzar en términos de equidad social y de género.

Organizaciones y actores sociales le han atribuido sentido a la integración, incluso más allá de las dinámicas concretas que asumiera el MERCOSUR institucional. Desde su creación se han multiplicado las interacciones regionales de los actores sociales. En particular, las organizaciones feministas y de mujeres así como las sindicalistas, han manifestado de manera constante preocupaciones vinculadas al ámbito laboral, debido a los posibles impactos del proceso de integración en ese terreno.

Pese a la temprana y amplia consideración de la integración regional como parte de la arena obligada de actuación del movimiento de mujeres, se han levantado muchas barreras para incidir en el proceso, aún cuando se han producido innumerables intercambios, debates, seminarios y estudios que han aportado elementos de reflexión y análisis sobre las relaciones de género en los países del bloque (Azar, P; Celiberti, L; Espino, A. 2005).

En particular, una de las dimensiones de mayor preocupación en relación con el bienestar de las sociedades en las nuevas condiciones de relacionamiento entre países y economías se refiere a las posibilidades de empleo e ingresos. Ello se vincula, además, con aspectos relacionados con los márgenes de autonomía y empoderamiento de las mujeres que la inserción laboral puede contribuir a generar.

Sin duda, las políticas de empleo y sus implicancias para el bienestar y la equidad social y de género constituyen aspectos sensibles y polémicos con relación a las verdaderas posibilidades de las políticas públicas en el ámbito nacional y regional. ¿Es posible pensar en políticas activas de empleo en el contexto de la región que admitan una perspectiva de género? ¿Cuáles son las dimensiones que están en juego cuando

¹ Espino, A. y Salvador, S. (2006)

se trata el tema del trabajo y la equidad de género? ¿Cuáles son los límites a los que deben ajustarse las políticas laborales, entre el trabajo remunerado y no remunerado al observar la perspectiva de género? ¿Cuál ha sido la experiencia y qué recomendaciones nos sugieren para el futuro? Estas interrogantes sobre la base de un documento de diagnóstico elaborado previamente (Espino y Salvador, 2006) se tratan de responder en las páginas siguientes.

I. ANTECEDENTES

La firma del Tratado de Asunción en 1991, desde el punto de vista económico fue el resultado del proceso de apertura comercial y financiera en la región iniciada en los 70. El MERCOSUR se presentó como una alternativa para promover el desarrollo económico: buscó crear un mercado común, con una orientación marcada hacia la unión económica y la cooperación política. Inicialmente, la conformación del bloque avanzaría por dos vías paralelas: la comercial (liberalización del comercio de bienes y servicios y de los movimientos de capital y adopción de un Arancel Externo Común (acordado en 1995) como base para la creación de la Unión Aduanera –imperfecta- que existe en el presente) y la de armonización de las políticas macroeconómicas y sectoriales. En este último caso, a diferencia de lo acontecido en el plano de las regulaciones comerciales, no se previeron automaticidades, sino la concreción de acuerdos, negociaciones y compromisos gubernamentales. Estos aspectos han puesto al descubierto las dificultades para avanzar y sobre todo, la falta de voluntad política por parte de las autoridades. El Tratado de Asunción también estableció como objetivo la liberalización del movimiento de la fuerza de trabajo en la región, así como la armonización de las legislaciones, todo lo cual debería ser materia de acuerdos, y sobre lo que todavía no hay muchos avances.

Las idas y venidas en el comportamiento económico de los principales socios - condicionado por las políticas de liberalización adoptadas en diferente grado durante los 90- así como las apuestas de los diferentes gobiernos, condicionaron el devenir del programa de integración y los niveles de adhesión de los actores políticos y sociales al proyecto. El optimismo de algunos sectores en los primeros años de la década del noventa, se respaldó en el sostenido aumento del comercio intraregional. No obstante, en enero de 1999 se produce la devaluación brasileña y desde ese año Argentina y Uruguay entraron en recesión. Posteriormente, el plan de convertibilidad en Argentina se quiebra y eclosiona la crisis económica y política en Argentina en diciembre de 2001, repercutiendo en Uruguay (mediados de 2002). Estos sucesos, más allá de las posibles interpretaciones particulares, puso a la vista la vulnerabilidad y fragilidad a que estaba sujeto el proyecto de integración.

Pese a la combinación de disputas y falta de avances, en un contexto de asimetrías en las estructuras y políticas productivas nacionales, severas crisis en las economías locales, débil institucionalidad del proceso de integración y ausencia de coordinación macroeconómica que enfrentó el MERCOSUR, continuaron existiendo pronunciamientos que expresaron la voluntad de avance en materia de institucionalidad y de regulaciones comerciales².

² En la cumbre presidencial de diciembre de 2004 los Estados Partes convinieron la creación de un Fondo de Convergencia Estructural (Bouzas, R. 2005). Con relación a las asimetrías hubo otro conjunto de decisiones: promover la obtención de un tratamiento especial para Paraguay en las negociaciones externas que lleve adelante el MERCOSUR, establecer un contenido de origen diferenciado para Paraguay, y establecer tratamientos arancelarios especiales y regímenes especiales de importación para Paraguay y Uruguay). En junio de 2005, la Reunión del Consejo del Mercado Común en Asunción, aprobó la decisión sobre creación de un Fondo de Convergencia Estructural (FOCEM), orientado a la reducción de las asimetrías estructurales existentes entre países, la promoción de la competitividad y cohesión social, en especial de los miembros y regiones menos desarrolladas. Se creó la Reunión de Ministros y Altas Autoridades de Ciencia, Tecnología e Innovación, y la Reunión Especializada de Ministerios Públicos del Mercosur.

Los cambios en la orientación política de gobiernos de la región y el creciente cuestionamiento desde diversas vertientes a la agenda de liberalización de los noventa, parecieron renovar la confianza en el proceso de integración regional. Sin embargo, continúan sin resolverse aspectos clave para la consolidación definitiva del bloque (discusión sobre el mercado común y coordinación macroeconómica, tipo de cambio, libre circulación de personas, complementación productiva).

En cuanto a la dimensión social, la plena democratización de las instancias de decisión aún está pendiente. Esta no depende solamente de una mayor participación directa de los actores sociales sino por ejemplo, de la consideración de los planteos del Foro Económico Consultivo y Social y de la Comisión Parlamentaria, como expresiones sociales y políticas indispensables, para un proceso de integración con bases verdaderamente democráticas.

El MERCOSUR con sus avances y dificultades se ha consolidado como marco de reflexión y acción para que las sociedades civiles y sus organizaciones, incluidas las de mujeres y feministas, articulen puntos en común y promuevan actividades y estrategias compartidas (por ejemplo, Foro de Mujeres del MERCOSUR, Comisión de Mujeres de la Coordinadora de Centrales Sindicales del Cono Sur, Red de Género y Comercio, Articulación Feminista Marcosur). En la práctica, muchas se encuentran actuando en el ámbito regional en el marco de diferentes agendas y temáticas (Derechos Sexuales y Reproductivos, Derechos Humanos, Convención Belén do Pará para prevenir y sancionar la Violencia doméstica y sexual), etc. (Azar, P; Celiberti, L; Espino, A. 2005).

La ampliación de las opciones, la disminución de restricciones y la generación de más oportunidades para hombres y mujeres en la esfera económica y laboral es una responsabilidad que deben asumir básicamente los gobiernos. La estructura del MERCOSUR y sus niveles permanentes de trabajo parecen comenzar a abordar las políticas públicas desde una dimensión regional. También la transformación de las inequidades de género debería propiciarse a través de políticas públicas deliberadas en ese ámbito.

Los países de la región cuentan con diversos soportes para la promoción de la equidad: han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW)³, así como en diferentes niveles, han ratificado al menos cuatro de los convenios internacionales del trabajo orientados a promover la igualdad de trato y oportunidades: el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), (núm. 100), el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156) y el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183).

El Convenio de número 156 (Trabajadores con responsabilidades familiares, 1981) y la Recomendación 165, que se refieren no a las mujeres, sino a *trabajadores de ambos sexos con responsabilidades familiares*, de manera de instaurar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato con respecto a trabajadores de uno y otro sexo que tengan responsabilidades familiares, ha sido ratificado hasta ahora por Argentina, Chile y Uruguay.

³ Adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. En su artículo primero define a 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 en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera".

La Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, en Beijing, fue aprobada por todos los gobiernos del MERCOSUR y recomendó, entre otras materias, revisar las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo, con el fin de que recojan las necesidades y esfuerzos de las mujeres dirigidos a aminorar la pobreza; revisar las normas jurídicas y las prácticas sociales, de modo de reconocer los derechos y asegurar el acceso de las mujeres a los recursos económicos; y desarrollar investigaciones orientadas a apoyar a las mujeres para superar la pobreza.

En particular, en lo que se refiere a la institucionalidad del MERCOSUR, la Declaración Sociolaboral⁴ aprobada por el Consejo del Mercado Común⁵, incluye los objetivos de la igualdad de oportunidades y de trato para hombres y mujeres. Esta consiste en un sistema de reglas laborales y sociales que garantizan iguales derechos y condiciones de trabajo para todos los trabajadores que libremente circulen por los cuatro países. El GMC creó por resolución del 9 de marzo de 1998 la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, órgano tripartito auxiliar del Grupo Mercado Común, con carácter promocional y sin capacidad de establecer sanciones, dotado de instancias nacionales y regionales con el objetivo de fomentar y acompañar la aplicación de la Declaración. Ésta se conforma por dos grandes capítulos, uno sobre derechos individuales y otro sobre derechos colectivos. Entre los primeros se destacan los artículos sobre no discriminación, promoción de la igualdad, trabajadores migrantes, eliminación del trabajo forzoso, trabajo infantil y de menores, y derechos de los empleadores. Se reconoce el derecho de Huelga, el Dialogo social y otros derechos.

Sobre la presencia y el accionar de la REM, basta señalar que en el Informe preparado por la Presidencia Pro Tempore uruguaya del MERCOSUR con relación a la XXIX Reunión del Consejo del Mercado Común⁶, celebrada en Montevideo los días 7 y 8 de diciembre de 2005 (disponible en el sitio web de la Secretaría del MERCOSUR), cuando se mencionan las reuniones especializadas no aparece la REM⁷.

Respecto al tema del empleo, en diciembre de 2004, se crea por decisión del Consejo Mercado Común⁸, el Grupo de Alto Nivel para elaborar una "Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del Empleo". Este se integra por los Ministerios responsables por las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Parte, con la participación de las organizaciones económicas y sociales que integran las secciones nacionales del Foro Consultivo Económico y Social y de la Comisión Socio-Laboral del MERCOSUR. Su cometido es elaborar las bases conceptuales, metodológicas y operativas para la implementación de la Estrategia MERCOSUR de Crecimiento del empleo.

II. GÉNERO Y POLÍTICAS PÚBLICAS

⁴ Documento sin efecto jurídico vinculante.

⁵ Propuesta por la CCSCS y los trabajos de los Subgrupos 10 y 11, e inspirada en el Capítulo de la Comunidad sobre Derechos Sociales Fundamentales de los Trabajadores de la Unión Europea.

⁶ MERCOSUR/XXIX CMC/DI N° 06/05.

⁷ "Reuniones Especializadas: La Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF), ha realizado recomendaciones en materia de políticas públicas y de género. En materia de Ciencia y Tecnología la RECYT ha continuado sus trabajos con el Programa de Incubadoras de Empresas y la formulación de un observatorio de sociedad de la información. Con relación a los temas cinematográficos y audiovisuales, la RECAM ha trabajado en temas de certificado de nacionales de películas de largometrajes y circulación de copias de películas en producción. La Reunión Especializada de Promoción Comercial Conjunta (REPC) ha trabajado sobre la definición de criterios y estrategias para la participación en ferias y eventos internacionales con la finalidad de promover los productos del MERCOSUR."

⁸ MERCOSUR/CMC/DEC. N° 46/04, XXVII CMC – Belo Horizonte, 16/XII/04

Las diferencias de género derivan principalmente de la división sexual del trabajo entre las actividades productivas -definidas como aquellas que generan ingresos y se ubican en la órbita del mercado- y las vinculadas a la reproducción social –que refieren al ámbito doméstico y/o comunitario-. La ubicación predominante de las mujeres en la órbita de lo reproductivo restringe sus oportunidades laborales y de participación en la esfera pública, limitando el desarrollo y el uso de sus capacidades y condicionado los resultados de sus actividades en el ámbito laboral.

El uso del concepto de género en el análisis socioeconómico y en la elaboración y formulación de políticas permite conocer y promover mejoras sobre la situación de las mujeres y las relaciones de género. Las políticas públicas pueden enfrentar las causas de la desigualdad entre hombres y mujeres, poniendo en primer plano la necesidad de que los actores políticos y las políticas, asuman que la división sexual del trabajo –y el papel que las mujeres cumplen en la economía del cuidado– están en la base de dicha desigualdades.

Se entiende por *política pública* un conjunto de actividades o programas de acción de uno o más de los poderes del Estado, aunque sea ejecutado por actores privados, para la regulación de un problema social que por su amplitud, abarca al conjunto de la sociedad o a amplios sectores de ésta e impiden, retardan o afectan el desarrollo de las fuerzas productivas. La acción de las políticas públicas puede ser de tipo sustantivo –las que se llevan efectivamente a cabo- y simbólicas, es decir, en el plano de lo discursivo, pero necesarias para instalar el tema y generar los consensos básicos en torno a legitimidad de la intervención estatal para promover una redistribución entre los géneros de la asignación de recursos públicos⁹ (Valenzuela, 2004).

Las políticas a favor de la igualdad de oportunidades buscan reducir la desigualdad de los actores sociales y económicos en el acceso a los recursos y aspiran a modificar las condiciones que la generan y las bases que la justifican. En este sentido los esfuerzos deben encaminarse a promover cambios en las estructuras sociales, en las prácticas institucionales y en las formas de organización, de manera de suscitar una nueva y mejor distribución de los roles, responsabilidades y retribuciones entre hombres y mujeres.

En general, incluir en la agenda institucional de las políticas públicas la equidad de género, es una tarea compleja y esto es particularmente así, en las instancias regionales. Estas últimas suponen multiplicidad de intereses y de actores en un campo que todavía no ha mostrado bases sólidas para la coordinación de políticas¹⁰. A ellos se suma la dificultad inherente a la temática de género en las propias agendas nacionales. Todo esto supone la combinación de esfuerzos desde distintos espacios, apoyados en la convicción de que no hay posibilidades de desarrollo humano sustentable sin equidad de género.

De alguna manera, como se mencionaba al principio, los caminos hacia la equidad de género pueden encontrarse en la esfera laboral y económica; buena parte de la independencia y autonomía de las mujeres para lograr el bienestar en un sentido

⁹ “Dentro de las políticas sustantivas, a su vez, es posible distinguir entre aquellas *distributivas*, que implican la distribución de recursos nuevos a individuos o grupos, generalmente bajo la forma de subsidios; las políticas *regulatorias*, que implican la creación de nuevas leyes o nuevas condiciones jurídicas; y las políticas *redistributivas*, que implican transferencias o beneficios de un grupo social a otro” (Valenzuela, 2004).

¹⁰ Las instituciones supranacionales como las Naciones Unidas, han mostrado capacidad de asumir las demandas de justicia de género. La CEDAW incluye un sistema de control y supervisión sobre su aplicación, que implica un compromiso concreto de los Estados parte de garantizar la adopción de las medidas necesarias para eliminar la discriminación contra la mujer sometiéndose para ello a la vigilancia multilateral.

amplio, extendiendo su horizonte de opciones y libertades pasa por la igualdad de oportunidades y resultados en el trabajo remunerado y no remunerado, y en un acceso efectivo a los recursos económicos y financieros.

Las decisiones en los niveles supranacionales, como señala Astelarra (2004), no garantizan que los estados asuman con voluntad política propia la implementación de políticas de género. En este sentido, la iniciativa de pensar y elaborar políticas de equidad en el MERCOSUR podría recoger la experiencia del proceso europeo de construcción de institucionalidad propia, que por encima de los estados nacionales ha impulsado las políticas de género. Estas en particular, han sido extraordinariamente valiosas para los países relativamente más rezagados.

III. LAS POLÍTICAS DE EQUIDAD DE GÉNERO: CARACTERÍSTICAS Y ALCANCE

III.1. Antecedentes

Los Estados -aun con las debilidades que los caracterizan en el presente, con las modificaciones sufridas en las últimas décadas en lo que se refiere a sus tareas y responsabilidades- continúan teniendo como tarea primordial ser garante de derechos. En esa medida resultan clave para la protección de los derechos de las mujeres. Su capacidad de acción para alcanzar este objetivo está relacionada con la de las democracias, para responder al cambio social y a las demandas por la expansión de los derechos sociales, económicos y culturales.

Tal vez una de las más importantes lecciones de los últimos 20 años, en lo que refiere a las grandes transformaciones ligadas al funcionamiento de las economías, radica en la importancia de encontrar mecanismos hábiles para ordenar las fuerzas del mercado. Éste parecería ser un requisito si los objetivos del funcionamiento de la economía se relacionan con el desarrollo humano y si éste, se entiende como desarrollo con equidad social y de género, dimensiones ambas inseparables. No obstante, en la actualidad, los Estados -en el contexto de la globalización y de la puesta en práctica de reformas- tendieron a disminuir su rol en la economía. Por su parte, en tanto institución que expresa relaciones de poder padece, entre otros sesgos, los llamados sesgos de género.

Ante Estados que no son más aquellos vinculados a proyectos nacional desarrollistas y que sobreviven a las políticas y reformas neoliberales, es preciso encontrar la manera para elaborar y llevar adelante políticas públicas que no solamente alcancen al ámbito nacional sino al regional. Ello requiere cada vez más la participación ciudadana en el diseño e implementación de las políticas para que éstas respondan efectivamente a las necesidades y especificidades de los distintos grupos sociales. Existe cierta distancia entre la propuesta ideal de institucionalidad de género y la posibilidad de ser incorporada en Estados que funcionan todavía de manera muy centralizada, jerárquica y sectorializada¹¹. Las restricciones para incorporar la agenda de la equidad de género son también de carácter simbólico y político. Las instituciones no están constituidas sólo por reglas, sino también por creencias, códigos culturales y saberes que rodean, sostienen, elaboran y contradicen estos roles y rutinas. Las políticas son expresiones de un determinado orden interpretativo y simbólico de la realidad, que se fundan en los mecanismos de interpretación que operan en los procesos de elaboración, implementación y evaluación de políticas (Guzmán V., 2003).

¹¹ A nivel del Mercosur, ésta no es una característica exclusiva de las políticas de equidad de género, piénsese en las ambientales, y en las que refieren al avance científico técnico, como ejemplos.

De manera que la conquista de políticas y acciones públicas orientadas a la equidad de género, requieren modificaciones políticas y cambios en normas, regulaciones y conductas estatales pero también, capacidad de incidencia de los movimientos de mujeres y feministas y otros movimientos sociales en alianza con organismos y funcionarios sensibles a los temas u orientados a esos objetivos.

Los movimientos de mujeres y feministas han ido conquistando diferentes intervenciones de política que van respondiendo al entorno histórico y cultural, a las circunstancias económicas, etc. Para ello los argumentos de justicia social no han sido suficientes en tanto, ha debido demostrarse la necesidad de considerar la perspectiva de género de manera de contribuir a la eficiencia y eficacia de las diferentes políticas.

En ese sentido, el Director General de la OIT, Juan Somavia señalaba: "A menos que se logre sacar a las mujeres de la pobreza creando empleos productivos y decentes, los Objetivos de Desarrollo para el Milenio de reducir a la mitad la pobreza para 2015 seguirán siendo inalcanzables en la mayor parte de las regiones del mundo".¹²

Las políticas de tipo anti-discriminatorio que se han implementado a nivel internacional se han adaptado tanto a las distintas concepciones políticas como las diferencias entre los sistemas políticos y sus tradiciones en cada país. Entre las más importantes se encuentran: (i) igualdad de oportunidades; (ii) acción positiva, y (iii) transversalidad (Astelarra, 2004).

Cada una de ellas responde a una estrategia de intervención pública diferente y apuntan a transformar diferentes aspectos del orden institucional de género que condiciona la vida personal y social de las mujeres, y las relaciones entre hombres y mujeres.

III.2. La igualdad de oportunidades

Las políticas de igualdad parten de una noción de discriminación según la cual existen desigualdades entre grupos de personas, que no son legítimas o legales y que el estado tiene un papel para cumplir en torno a su combate. Es decir, se parte de la base de que mientras las políticas aseguren la igualdad de oportunidades, las desigualdades responderán a diferencias individuales. La extensión de estas políticas ha sido amplia en el mundo a los efectos de eliminar la discriminación de las mujeres.

En general, las oportunidades se han referido y se refieren a aquellas que facilitan el acceso de las mujeres al mundo público de que han sido excluidas. Por lo cual, puede decirse que la discriminación se define en comparación con la situación o las posibilidades que tienen los hombres. Es decir, las libertades y opciones que se advierten como escenario ideal son las masculinas. Ello ha conducido a la revisión de los marcos legales y la legislación existente, la cultura y las prácticas, y en esa línea, el tema de la educación ha sido concebido como una de los pilares de la igualdad. Se trata de otorgar a las mujeres el conocimiento necesario para poder desempeñar las actividades públicas en el mercado de trabajo, la política y la cultura, y que puedan identificar sus derechos.

La fuente de verificación de las desigualdades, en este sentido, son las estadísticas que permiten medir la participación política de las mujeres, económica, social y sindical. Si bien la igualdad ante la ley y la igualdad de oportunidades parecen elementos básicos de la democracia, es necesario discutir desde la perspectiva de género que si la unidad de medida es el hombre, la igualdad pasaría por que las

¹² <http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/pr/2004/9.htm>

mujeres se acerquen a ese ideal o unidad de medida. Incluso visto así, señala Astelarra, hasta pierde valor lo que las mujeres han sido tradicionalmente, no se cuestiona esta actividad ni quien la debe llevar adelante, sino que ha de ser compatible con el rol de ciudadanas plenas.

Por último, la igualdad de derechos no es suficiente para asegurar la igualdad en el ejercicio de los mismos.

III.3. La acción positiva como estrategia política

El éxito de las políticas de igualdad en el mundo occidental, a través de la derogación de la mayoría de las leyes discriminatorias para las mujeres, ha sido fundamentalmente su mayor acceso al mundo público. Sin embargo, a pesar de ello se constata que dichos avances no han sido suficientes. En el mercado laboral, la experiencia europea por ejemplo, muestra que sigue habiendo segregación por sexo y que las mujeres no tienen las mismas posibilidades, es decir, se mantiene el llamado "techo de cristal". En general a nivel internacional, los progresos a la hora de superar dicha barrera invisible y simbólica para llegar a los puestos de dirección siguen siendo "lentos, desiguales y a veces desalentadores"¹³. En esa medida, los derechos formales, que son muy importantes, no logran modificaciones al menos tan sustantivas como las que se esperan. Según un análisis del empleo de las mujeres, "el crecimiento explosivo de la fuerza de trabajo femenina no se ha visto acompañado de una verdadera emancipación socioeconómica de la mujer. Tampoco ha dado lugar a una igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor, ni a un equilibrio de prestaciones que equipare a las mujeres con los hombres en casi todas las ocupaciones. En resumen, la verdadera igualdad en el mundo del trabajo está todavía fuera del alcance"¹⁴.

La igualdad concedida a quienes parten de bases diferentes, la libertad de elegir a quienes establecen sus preferencias de manera subordinada, como ha sido señalado por Amartya Sen, muestran que el problema radica en que el punto de partida entre hombres y mujeres para la participación en el mundo público no es igual.

Estas constataciones han conducido a la modificación de la estrategia de igualdad de oportunidades a través de la acción positiva. Ésta consiste en un mecanismo para corregir la desventaja inicial de las mujeres, e implica, en igualdad de condiciones, primar a una mujer sobre un hombre, a través de diversos mecanismos: sistema de cuotas, líneas de crédito especial para los empresarios que contratan mujeres; iniciativas judiciales por parte de la Administración para garantizar que no se discrimine a las mujeres, etc.

La acción positiva implica un paso más allá de la igualdad de oportunidades en cuanto a las estrategias de intervención para combatir la discriminación de las mujeres. Su objetivo sigue siendo actuar apoyando individualmente a las mujeres en su acceso al mundo público. Estas medidas conllevan o deberían conllevar a transformaciones de la dimensión de género de las actividades masculinas y no solamente femeninas. En la medida en que se equilibra la presencia de mujeres en roles considerados masculinos, éstos pierden estas características para convertirse en roles, por lo menos compartidos. Naturalmente, existen riesgos y uno de ellos es que cuando las mujeres acceden mayoritariamente a ciertas actividades masculinas, los hombres las

¹³ OIT/04/09. GINEBRA (Noticias de la OIT) 2004
<http://www.ilo.org/public/spanish/bureau/inf/pr/2004/9.htm>

¹⁴ Global Employment Trends for Women 2004, Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.

abandonan y en lugar de ser compartidas se “feminizan”, perdiendo a continuación valor.

Los estudios indican sistemáticamente, sin embargo, que la incorporación de las mujeres al mundo público no transforma su rol en los hogares, en tanto siguen siendo las responsables, en forma total o parcial, del ámbito familiar y doméstico, independientemente de cualquier otra actividad que desempeñen. Es decir, la aplicación combinada de las políticas de igualdad de oportunidades y la acción positiva, cuando comienzan a producir resultados, hacen visible inmediatamente el ámbito privado y su incidencia en las actividades de las mujeres.

Por tanto, la elaboración y formulación de políticas orientadas a la equidad deben basarse en perspectivas de análisis que tengan en cuenta aspectos relevantes en la vida de las personas: los distintos trabajos realizados para el sostenimiento del hogar, la interrelación de los tiempos dedicados a las distintas actividades de los miembros del hogar; la concepción de los distintos trabajos como parte de un proceso único; la construcción de nuevos indicadores de tiempo y trabajo que reflejen las posibles desigualdades entre mujeres y hombres, etc. (Carrasco, C. 2005)

La necesidad de transformar el orden de género no alcanza a satisfacerse con acciones positivas más allá de la importancia que estas revisten para la igualdad de oportunidades. Ello implica introducirse en la estructura familiar y en el papel de las mujeres y cada uno de sus miembros en ella, que hacen que se atribuya a las mujeres un rango secundario en las actividades públicas a las que han tenido acceso¹⁵.

III.4. El *mainstreaming*

El *mainstreaming* o la “transversalización” parecería aparecer como la respuesta ante la necesidad de comenzar a abordar las reformas estructurales del sistema de género. La transversalidad, en su primera versión propuso ampliar el campo de actuación institucional del Estado, en materia de políticas de igualdad de oportunidades. Ello suponía que no sólo las instancias cuya finalidad específica era la de implementación de estas políticas se sintieran responsables de ellas, sino que el Estado en su conjunto debía promoverlas. Esta propuesta exige mayor compromiso político que requiere expresarse en recursos financieros y humanos, así como en la ampliación de las instituciones intervinientes. La transversalidad también se ha definido como la aplicación de la dimensión de género a la actuación pública. En este caso, se convierte en una herramienta para ir más allá en la implementación de políticas que la mera transversalidad institucional.

El supuesto más importante que sostiene la idea de la transversalización es que las decisiones políticas de toda clase, aún bajo la apariencia de neutralidad tienen un diferente impacto en las mujeres y en los hombres. Ello supone que las políticas públicas en cualquier ámbito deben analizarse en términos del impacto diferencial de género, de tal manera que puedan evitarse consecuencias negativas o no intencionales, así como mejorar la calidad y la eficacia de todas las políticas.

La implementación de la transversalidad exige entonces, que la dimensión del género se tenga en cuenta en todas las acciones y actividades, desde la fase de planificación, estudiando sus efectos en las situaciones respectivas de unas y otros

¹⁵ En la Unión Europea, el paso de la igualdad de oportunidades a las políticas de paridad y de transversalidad han intentado también incorporar objetivos más ambiciosos tanto de la política comunitaria como la de sus países miembros. Un ejemplo es el énfasis en la implementación de la conciliación entre la vida familiar y la laboral.

cuando se apliquen, supervisen y evalúen¹⁶. De esta manera, la transversalidad se convierte en una forma de intervención que “no sólo es transversal en el sentido de incorporar a toda la institución, sino en el planteamiento de cruzar las relaciones de género con la definición de cualquier situación que requiera de una intervención pública”.

En los países de la región, en términos generales, se dispone de normas y regulaciones que reconocen el principio de igualdad entre hombres y mujeres. Es decir que existe la equiparación formal entre personas de uno y otro sexo en cuanto a derechos y obligaciones, fortalecida por el hecho que todos los países han firmado y ratificado la CEDAW, aunque con muy diversos grados de estructuración (Pautassi et al, 2004).

En el mismo documento que se viene citando, Astelarra (2004)¹⁷ desarrolla un análisis global para América Latina señalando algunas características de las acciones orientadas a la equidad de género: atención preferente a los sectores que están en situación de pobreza o de marginalidad; marcado énfasis en la igualdad de oportunidades, priorizando el conocimiento de las mujeres sobre sus derechos, los estudios para conocer la realidad, la incorporación de las mujeres al mercado de trabajo, el acceso a la educación y la revisión de los currículum educativos. La autora concluye en la notable ausencia de referencias a la presencia de las mujeres, en especial con respecto a políticas familiares¹⁸. Esto aparece como un gran vacío, máxime si se tiene en cuenta la nueva configuración de los hogares y las familias latinoamericanos. Es decir, las políticas deberían tener en cuenta tanto la conciliación de la familia y el trabajo, como el apoyo necesario para el cuidado de los hijos y de los adultos mayores.

Al respecto Pautassi et al (2004)¹⁹ menciona dos grandes ejes relacionados con la normativa referida a la articulación entre empleo y familia. En primer lugar, observa que ésta se concentra en las referencias al período de gestación, alumbramiento y lactancia. En segundo lugar, destaca que las disposiciones se refieren casi exclusivamente a los derechos de las mujeres -asumiendo su doble función de trabajadoras y madres- y casi nunca a los hombres -cuya función como trabajadores parece partir del supuesto que exista una mujer que cubrirá las necesidades de cuidado de sus hijos. Esta situación, que alude a las desigualdades construidas, modela diferencias que requieren de abordajes específicos para su superación, y es en función de ello que existen instrumentos jurídicos internacionales y normas constitucionales que adscriben a mecanismos de acción afirmativa para el adelanto de las mujeres en la vida pública.

Así mismo, se señala el proceso de los mecanismos institucionales, en primer lugar, en su intento de creación y puesta en marcha, así como en la búsqueda de aval

¹⁶ En la aplicación que hace la Unión Europea se señala que la transversalidad plantea la necesidad de realizar dos tipos de intervenciones que son aplicables a todos los departamentos de una institución pública. La primera se refiere a intervenciones activas “*ex ante*” en que es preciso integrar el factor de la igualdad y hacer los ajustes de las políticas a través el análisis e incorporación de la perspectiva de género. La segunda se remite a intervenciones reactivas “*ex post*” con acciones específicas destinadas a mejorar la situación del sexo desfavorecido.

¹⁷ Un estudio en base principalmente a los casos de Chile, Guatemala, Salvador, Colombia, Costa Rica y México

¹⁸ Señala entre las medidas orientadas a la igualdad de oportunidades en el Empleo como acciones enfatizadas por los estados en los informes presentados al Comité de la CEDAW: Guarderías Brasil y Perú; Capacitación laboral Perú, Chile, El Salvador, Guatemala, Brasil y México; Generación de empleo Perú y Brasil; Normas de protección a la maternidad Perú, Chile, El Salvador, Guatemala, Brasil y México; Apoyo a trabajadoras a maquila México y El Salvador

¹⁹ Un estudio para 6 países: Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador; Uruguay.

político para su funcionamiento, basándose en recursos que principalmente provienen de la Cooperación Internacional (Astelarra 2004).

Por su parte, también es destacable que las medidas de acción positiva se dirigen principalmente a la participación política, dejando de lado los espacios de participación económica²⁰.

III.5. Los mercados laborales de la región: principales tendencias y dificultades

Una primera consideración ante la problemática laboral desde una perspectiva de género es lo que normalmente se entiende por trabajo. En cualquiera de las categorías que suelen analizarse, trabajo asalariado (sector público y privado), cuenta propia, cooperativista, siempre se trata de trabajos para el mercado y por tanto son siempre de naturaleza remunerada. Este tipo de trabajo se valora social y económicamente, es visible para la economía, y se mide en las estadísticas oficiales. Existe otro tipo de trabajo en los hogares orientado a satisfacer necesidades, producir bienes y servicios para el cuidado de las personas que permita reproducir la fuerza de trabajo, es decir, las generaciones de futuros trabajadores. Este trabajo no es remunerado y se realiza mayoritariamente por mujeres: no aparece registrado en las estadísticas económicas y por tal razón se dice que es «invisible» y no se valora económicamente. La economía de mercado no puede funcionar sin el trabajo dedicado a la reproducción social realizado en los hogares y la comunidad. El funcionamiento económico se basa en los dos tipos de trabajos.

El trabajo no remunerado que recae principalmente en las mujeres, como muestran las estadísticas para los países de la región condiciona su acceso al empleo- proporción de mujeres que participan en el mercado de trabajo inferior a la de los hombres así como sus formas de inserción -existiendo notorias asimetrías entre hombres y mujeres respecto por ejemplo, a la duración de la jornada laboral, la distribución por sector de actividad y tipos de ocupación, la ubicación jerárquica. Naturalmente, también son diferentes los resultados obtenidos, y las diferencias salariales por sexo constituyen el aspecto más explícito de las disparidades laborales de género.

Pese a estas restricciones o condicionamientos, el análisis de los principales indicadores laborales para los países del MERCOSUR muestra tendencias similares en lo referente a la participación femenina en el empleo remunerado. Esta se ha incrementado en las últimas décadas y no muestra signos de estancamiento. Los cambios más destacables y que contribuyen a la consolidación de esa tendencia creciente en la participación laboral femenina se relaciona con la mayor representación de mujeres en edad reproductiva y provenientes de los hogares de menores ingresos. A ello se agregan cambios en las modalidades de conformación y estructura de los hogares, en tanto aumenta el porcentaje de hogares monoparentales con responsable mujer, o jefas de hogar.

A las dificultades inherentes al empleo femenino determinadas por la discriminación y la segregación laboral; en el caso de las mujeres con familiares a cargo, hogares monoparentales, o nucleares con hijos menores se agregan las relativas a la falta de apoyos para delegar las responsabilidades domésticas y el cuidado de los hijos. Las mujeres de los estratos socioeconómicos más bajos y con menores niveles de calificación se ven afectadas, además, por el desempleo y la mala calidad de los empleos a los que habitualmente acceden.

²⁰ El país pionero en este campo es Argentina (Barreiro y otros, s/f). Su legislación establece una cuota mínima del 30% de candidatas mujeres con posibilidades de resultar electas (Art. 60 del Código Electoral Nacional modificado por Ley 24012). (CEPAL, 2003)

La mayor inserción laboral de las mujeres en los noventa, en período de auge económico, estuvo acompañada de un mayor desempleo y una peor calidad de los empleos. Aunque ambos sexos padecen ambas problemáticas, la brecha se amplía en perjuicio de las mujeres. Aquellas con menor nivel educativo, que generalmente pertenecen a los estratos de ingresos más bajos, son las que viven la peor situación. Pero, en general, en el caso de las mujeres no se evidencia una relación directa entre educación y desempleo. Las mayores tasas de desempleo se observan entre las que tienen entre 6 y 12 años de instrucción. Recién las que poseen nivel terciario tienen un mayor seguro contra el problema de la desocupación. En términos de edad, los más jóvenes de ambos sexos son los que sufren las mayores tasas de desempleo en todos los países bajo estudio. Pero, la mayor inserción laboral femenina entre las edades de 25 a 44 años, ha llevado a un mayor incremento del desempleo en esas franjas de edad.

Los empleos de las mujeres son, a su vez, de peor calidad por su menor cobertura de la seguridad social y por su inserción en empleos de baja productividad o más inestables. En todos los países el menor nivel de protección social se registra en el servicio doméstico, luego en las microempresas y, por último, en el sector formal (el sector público y las empresas con más de 5 empleados). El hecho que el servicio doméstico sea un empleo básicamente femenino explica su mayor nivel de desprotección social. Pero también las mujeres constituyen un porcentaje mayor de los ocupados en sectores de baja productividad (que incluye, además del servicio doméstico, las microempresas y los trabajadores independientes no calificados). Ello las lleva a que queden excluidas del derecho a licencia maternal, período de lactancia, etc., y de los seguros de desempleo.

El tipo de inserción laboral de las mujeres ha determinado que sufran discriminación salarial, o sea, que a igual nivel educativo accedan a empleos de menor remuneración. En los últimos años, esas diferencias salariales han tendido a disminuir en la mayor parte de los países de la región. Ello puede ser atribuible a varios factores: las mejoras en la educación experimentadas por las mujeres; el aumento en la cantidad de horas trabajadas en promedio. Estas brechas suelen ser menores cuando se consideran los asalariados que el conjunto de los trabajadores. Esto puede deberse a que, entre los primeros, están los empleados en el sector público donde las brechas de ingresos laborales suelen ser muy pequeñas o incluso inexistentes y ello incide en los promedios. Por otro lado, los niveles educativos tienden a ser mayores entre los asalariados que entre otros trabajadores como los cuentapropistas o el servicio doméstico.

Es fundamental entender en todo este análisis que por la diferencia de roles que se asigna históricamente a ambos sexos, las mujeres mayoritariamente han desarrollado sus actividades en un tiempo (invisible y no reconocido) que -aunque organizado en parte desde la producción mercantil- no está gobernado por criterios de mercado. Mientras los hombres sin obligaciones relacionadas con el cuidado de la vida, han puesto su tiempo (visible y valorado) a disposición de las necesidades de la empresa. Con la creciente participación femenina en el mercado de trabajo y la nula respuesta social y masculina ante este cambio de cultura y comportamiento de las mujeres, ellas asumen la doble jornada y el doble trabajo desplazándose continuamente de un espacio a otro, solapando e intensificando sus tiempos de trabajo. Las mujeres pasan a ser "variables de ajuste" entre el objetivo del beneficio y las necesidades del sostenimiento de la vida humana. Situación que tiende a agudizarse con los más recientes procesos de "flexibilización" de los mercados de trabajo (Carrasco, C. 2005). Las políticas de empleo con perspectiva de género deben considerar esas diferencias.

IV. POLÍTICAS DE EMPLEO CON ENFOQUE DE GÉNERO EN LA REGIÓN.

La discusión actual sobre la necesidad de establecer políticas de empleo, supone la constatación de que no basta con el crecimiento económico y las inversiones –aunque ambas condiciones son necesarias- para generar empleo y empleos de calidad. El documento elaborado por la OIT para la Conferencia Regional de Empleo del MERCOSUR (abril 2004) propone un conjunto de políticas necesarias para propiciar el entorno económico y generar empleos de calidad.

En esa propuesta se clasifican las políticas en cuatro niveles: las macroeconómicas; las meso; las micro; y las políticas activas hacia el mercado laboral, a lo que se agregan las políticas de gasto social focalizado. La articulación de ese conjunto de políticas incluye los estímulos a la inversión, el mantenimiento de un régimen de tipo de cambio real competitivo y estable, el desarrollo de acciones específicas hacia las redes productivas, cadenas y clusters; el mejoramiento de las relaciones laborales, etc. Entre las políticas micro-económicas que deben estar dirigidas a facilitar decisiones en las empresas para aumentar la productividad total (de todos los recursos, incluyendo la mano de obra) se mencionan las políticas de formación y capacitación, de acceso a innovaciones, de articulación de la pequeña y microempresa y el acceso a recursos para las mismas; la institucionalidad laboral compatible con un aumento de la productividad total; la difusión de estrategias de aumento de la productividad en el ámbito de la empresa, etc. (OIT 2004)

En un cuarto nivel de políticas, se ubican las políticas de gasto social focalizado orientadas a transferir ingresos y asegurar el acceso a nutrición, salud, educación, vivienda, etc. para los segmentos de la población que presentan mayor exclusión. Estas políticas, se afirma, que además de constituir un objetivo en sí mismo contribuyen a dinamizar la demanda. Las políticas activas de empleo se considera que deben estar orientadas a promover un mejor funcionamiento del mercado laboral y a establecer programas en áreas prioritarias.

Tokman (ex director de OIT) plantea el riesgo de seguir aceptando el determinismo de la política macroeconómica –“inflexible”- y trasladar la búsqueda de flexibilidad a las políticas del mercado de trabajo, lo que hasta ahora ha dado como resultado altas tasas de desocupación. Las “políticas compensatorias” de corto plazo, ampliamente aplicadas, sobre todo en situaciones fiscales con restricciones terminan siendo totalmente insuficientes e ineficaces. El autor plantea la necesidad de “mirar hacia arriba”, observar los espacios existentes en los distintos niveles de políticas para buscar flexibilidades y usarlas, porque, de lo contrario, en la medida en que la única flexibilidad se presente en las políticas hacia el mercado de trabajo “no habrá solución y no quedará más remedio que aceptar a los países que tienen que operar con tasas de desempleo altas”.

Otro de los puntos en que se ha insistido es en las mejoras en la competitividad a partir de flexibilizar el uso de la mano de obra y reducir los costos laborales. Este camino ha mostrado ser poco rentable en términos de crecimiento y productividad, y los estudios internacionales indican que no es un buen mecanismo para atraer la inversión extranjera²¹. Por el contrario, las grandes inversiones se mueven mucho más en la búsqueda de recursos humanos calificados, con competencias para manejar nuevas tecnologías y con relaciones laborales conducentes a aumentar la

²¹ La mayor movilidad ha demostrado tenerlo la maquila abaratando el costo de mano de obra pero precarizando la relación laboral, son las maquilas, que dejan bastante que desear en cuanto a su contribución al desarrollo.

productividad. Estas son las empresas y los países que hoy día compiten en mejor medida en los mercados internacionales. (OIT, 2003)

En síntesis, existe consenso en que para generar empleo es preciso crecer con estabilidad, y realizar políticas específicas para resolver los serios problemas que se le presentan a diferentes sectores, empresas según su tamaño y regiones. Todo ello pone de relieve la necesidad de proyectar e implementar un conjunto de políticas orientadas hacia el mercado de trabajo que incluyen: la formación, la orientación laboral, el apoyo a los microemprendimientos, el subsidio a la contratación y la atención de grupos vulnerables. En los países del MERCOSUR y Chile se han instrumentado varios de estos tipos de políticas, que requieren flexibilidad y articulación. Se les ha criticado que han imitado políticas pensadas para realidades muy diferentes (como Europa) donde las características de las economías, su dinámica y su sector empresarial viven otra realidad.

Notaro (2006) en una revisión de las políticas de empleo que se instrumentaron en estos países en los últimos 15 años concluye que: no hay recetas para resolver los problemas de empleo; se requiere analizar, priorizar, experimentar, evaluar y rediseñar para mejorar los resultados de los programas que se instrumentan; hay que permitir una mayor participación social en la gestión de las políticas, por una acción concertada de actores públicos y privados, políticos y sociales; y se debe incorporar el objetivo de empleo en las estrategias de crecimiento así como en las instituciones, para hacerlas aptas para las nuevas exigencias.

Con respecto los temas referidos a la equidad de género, en una evaluación general de las políticas instrumentadas y los análisis actuales sobre las mismas se observa que se circunscriben a la consideración de las mujeres como un grupo vulnerable, y ello se resuelve con políticas específicas para las “mujeres pobres”. Ello resulta insuficiente si se consideran los argumentos vertidos en el capítulo III, sobre la importancia de introducir la perspectiva de género en las políticas públicas. En este sentido se trata de incorporar en el diseño e instrumentación de las políticas de empleo la situación diferenciada que enfrentan hombres y mujeres en el mercado laboral y en los hogares, considerando el conjunto de responsabilidades que asumen ambos sexos en la sociedad, siendo justos en la instrumentación de las medidas. No se trata de beneficiar a las mujeres, ni a un sector de ellas, sino que debe mirarse la realidad que enfrenta los y las trabajadoras y actuar para equilibrar oportunidades y resultados considerando al mismo tiempo las limitaciones y las responsabilidades.

El fundamento para que las políticas de empleo contengan la dimensión de género es que las mujeres se han ubicado históricamente en una situación de desventaja en el mercado de trabajo. Valenzuela (2004) plantea que generar condiciones para facilitar la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo implica diseñar políticas tendientes a facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral, e impulsar medidas que brinden servicios para apoyar el cuidado de los hijos (tales como guarderías y jardines infantiles) y promuevan la participación compartida de ambos padres.

En el caso de las mujeres en situaciones de pobreza, que son las que enfrentan las mayores limitaciones para ocuparse -registran altas tasas de desempleo y bajo nivel de calificación- la estrategia debe estar orientada a ayudarlas a elaborar un proyecto laboral que mejore su empleabilidad; dado que el abanico de empleos disponibles es muy estrecho. Se debe facilitar su acceso en igualdad de oportunidades a los planes directos de empleo, programas de incentivos a la contratación, programas de capacitación y al apoyo proporcionado a quienes buscan trabajo, a través de las oficinas de empleo. También deben recibir información sobre el mercado de trabajo y los derechos de las trabajadoras.

Las mujeres también tienen dificultades para acceder al capital: las posibilidades de las mujeres de establecer un negocio –y las bases en que se funda– están determinadas por la distribución de género de la riqueza. En particular para las mujeres, el acceso a los recursos productivos y al crédito es una barrera particularmente difícil de franquear.

En el caso de las mujeres en situación de pobreza, la escasez de capital contrasta con la abundancia relativa de mano de obra disponible. Este grupo debido a la elevada desocupación que enfrenta, opta por la economía informal, donde los ingresos son bajos y no acceden a los beneficios sociales –protección social y aportes provisionales. Todo ello contribuye a mantener el círculo vicioso de pobreza. Estas mujeres se concentran en pequeños negocios poco productivos, que generan ingresos muy bajos, en rubros que constituyen una prolongación de sus roles domésticos hacia el espacio público. Todos estos aspectos deben ser considerados en las políticas de fomento a la microempresa, de modo que no reproduzcan –sin proponérselo- las desventajas de género que viven las mujeres.

La falta de oportunidades educacionales y de capacitación de la fuerza de trabajo de los estratos de menores ingresos se potencia con la desvalorización de las habilidades y competencias adquiridas por las mujeres pobres en el espacio familiar. Esto es determinante de sus bajos salarios y pocas oportunidades de acceder a empleos productivos.

Considerar a las mujeres pobres entre los programas dirigidos a los sectores vulnerables es muy importante, pero como se mencionaba anteriormente no agota la necesidad de incorporar las dimensiones de género en las políticas de empleo. Debe considerarse a su vez, que los programas de empleo dirigidos a grupos vulnerables (mujeres pobres y jóvenes sin experiencia laboral) son los que se han evaluado como “menos exitosos” (según informes realizados por consultores nacionales para OIT), porque la focalización es generalmente deficiente y la filtración de recursos es grande. Muchos de estos programas focalizados han estado orientados a la formación y el desarrollo de la empleabilidad y la promoción de una oportunidad laboral.

Si se analizan el conjunto de programas que existen en los países del Mercosur y que han buscado incorporar la visión de género, se encuentra que casi indefectiblemente se trata de acciones positivas. Más recientemente y promovidos por los Programas de OIT, se busca la transversalización de programas considerando la intersección entre empleo, género y pobreza. Ello hace que la transversalización de las políticas de empleo en su conjunto, esté aún ausente.

Chile es el ejemplo más acabado en la región, en términos de definición de un conjunto de políticas que se alternan según la situación económica, pero que buscan cubrir todo el ámbito de las políticas de empleo y los diferentes sectores de la población, y que ha adoptado en varias de sus medidas o programas generales la lógica de incorporar al SERNAM para incorporar en los programas las consideraciones de género debe. Esta experiencia muestra la necesidad de sostener una institucionalidad que instrumente esa visión transversal de los programas para que no se desvanezca y pueda coordinar la acción en las distintas políticas públicas.

La negociación colectiva también ha sido un mecanismo fundamental para la promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo. A través de ella se pueden asegurar algunas condiciones básicas para la igualdad, tales como la adopción e implementación de planes y procedimientos que contribuyan a hacer efectivo el principio de la remuneración igual para trabajo de igual valor; la igualdad de

oportunidades de acceso a puestos de trabajo mejores y más calificados; la eliminación de elementos discriminatorios en los procesos de selección y promoción, y la garantía y la ampliación de la protección legal a la maternidad, así como de otros dispositivos que promuevan un mayor equilibrio entre el ejercicio de la maternidad y la paternidad, y la elaboración e implementación de planes de igualdad de oportunidades al interior de las empresas (OIT, 2005a).

Una reciente revisión del proceso negociador en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela concluyó que los temas de género no están ausentes y su importancia no es pequeña. La principal conclusión del estudio es que la presencia de los temas de género en los resultados de la negociación colectiva es relevante. Pero también se observan importantes debilidades respecto a la dificultad de negociar temas relativos a las condiciones de trabajo y de ampliar los contenidos y el alcance de los temas relativos a las responsabilidades familiares, en especial en lo que se refiere a la promoción de las responsabilidades compartidas entre hombres y mujeres.

El análisis se debería ampliar, además, al conjunto de las cláusulas de cada instrumento colectivo, considerando, en cada caso, un posible impacto diferenciado de cada cláusula o conjunto de cláusulas en la situación de hombres y mujeres, tomando en cuenta, entre otros aspectos, su distribución en la estructura ocupacional, en la jerarquía y en la escala de remuneraciones de las empresas. (OIT 2005a)

V: RECOMENDACIONES

Los estados deben tener un papel central, regulador y articulador en sus diferentes niveles, nacional y local. Esto es insuficiente en el marco de la mayor integración de las economías de la región, exigiéndose además una participación activa en las instancias regionales. No obstante, la exclusiva acción pública es insuficiente si no se establecen políticas de articulación con la sociedad civil que al tiempo que recojan intereses y demandas, permitan establecer planes y programas compartidos que usen de manera eficiente las diferentes capacidades, tanto públicas como privadas.

Los procesos de transformación y el desarrollo del proceso de integración regional deben ser resultado de múltiples agentes en cualquiera de las líneas de políticas públicas: la de carácter constitutivo como los tratados o las regulatorias, es decir aquellas que operan para la armonización de reglas, o las distributivas que orientan recursos a los grupos que se identifican como más vulnerables o las redistributivas que otorgan ventajas o recursos a grupos en inferioridad de condiciones que el promedio. La discusión y la toma de decisiones sobre los Fondos Estructurales²² se relacionan con las políticas distributivas y redistributivas.

Al respecto Notaro, J. (2006) plantea el particular interés de observar la experiencia de implementar una “Estrategia de cohesión económica y social” dirigida a eliminar las asimetrías, al estilo de la Unión Europea apoyada en la creación de Fondos Estructurales que implementan transferencias de los países de mayor desarrollo hacia

²² La decisión sobre los Fondos Estructurales deriva de la necesidad de dotar al MERCOSUR de instrumentos que posibiliten el eficaz aprovechamiento de las oportunidades generadas por el proceso de integración. El Consejo del Mercado Común decidió en junio 2005 que el Fondo para la Convergencia Estructural del MERCOSUR (FOCEM), creado por la Decisión CMC N° 45/04, está destinado a financiar programas para promover la convergencia estructural; desarrollar la competitividad; promover la cohesión social, en particular de las economías menores y regiones menos desarrolladas, y apoyar el funcionamiento de la estructura institucional y el fortalecimiento del proceso de integración. (MERCOSUR/CMC/DEC N° 18/05)

los de menor desarrollo²³. Estas constituyen “un aspecto básico de las políticas de la UE destinadas a aumentar la tasa de crecimiento económico, promover el empleo y luchar contra la exclusión social en las regiones menos favorecidas de la Unión.”²⁴ El autor agrega que en el MERCOSUR, todas las economías son pobres, las asimetrías son más complejas y la financiación requerirá recursos externos a la región, que podrán provenir de organismos multilaterales de crédito, la Unión Europea o los EE.UU.

En la etapa inicial de instrumentación del Fondo de Convergencia Estructural del Mercosur (FOCEM) sus recursos se destinarán al desarrollo de infraestructura física. La decisión del Consejo de Mercado Común, en junio de 2005, fue destinar durante los próximos cuatro años casi la totalidad del fondo al Programa de Convergencia Estructural (orientado al desarrollo y ajuste estructural de las economías menores y regiones menos desarrolladas). Una parte muy reducida del fondo (0.5%) se destinará al “Programa de Fortalecimiento de la Estructura Institucional y del Proceso de Integración”. El Programa de Cohesión Social y el de Desarrollo de la Competitividad quedaron, en esta primer etapa, sin financiamiento. Por ello será importante considerar esta opción para el financiamiento de programas de cohesión económica y social en el futuro.

- **Las políticas de Estado**

Las políticas de empleo y la transversalización de género deben definirse como Políticas de Estado. La definición de esas políticas debe basarse en acuerdos entre distintos actores políticos y sociales, y en articulación de los gobiernos con la sociedad civil.

En la Declaración Sociolaboral los gobiernos del MERCOSUR acordaron la necesidad de instrumentar políticas activas de empleo considerando las diferencias de raza, clase, sexo, etc. y promover el diálogo social para garantizar condiciones favorables al crecimiento económico con justicia social. OIT (2004) plantea que ello significa “la constitución de foros tripartitos o más amplios para crear consensos en la formulación de políticas de empleo y de mercado de trabajo”.

- **La articulación entre actores**

Las instituciones del MERCOSUR que reúnen instituciones y organizaciones sociales, empresariales y sindicales así como a los gobiernos, pueden definir una visión conjunta del problema y articular estrategias para la construcción de soluciones, convirtiéndose en una verdadera plataforma de consenso.

La Plataforma Laboral de las Américas, acordada por varias organizaciones sindicales de la región, es un instrumento que contribuye a mostrar el significado de la introducción de la perspectiva de género en las políticas y en los programas de gobierno y realiza algunas propuestas para las políticas de empleo.

²³ En la Unión Europea se considera el PIB por habitante como indicador de las disparidades económicas y la meta es acercar a los países más pobres (Grecia, Portugal y España) a la media de la región. Como principal indicador de las disparidades sociales se toman las tasas de desempleo. Para los países del MERCOSUR se pueden agregar algunos indicadores.

²⁴ Dictamen del Comité Económico y Social sobre “Estrategia de cohesión económica y social de la UE”, Bruselas, 18 de julio de 2002.

La coordinación de los planes nacionales por la igualdad de oportunidades en el empleo es otra vía de articulación posible. La CCSCS ya ha propuesto constituir una Comisión Tripartita Supranacional para abordar esta temática.

Las propuestas sobre Desarrollo Productivo de la CCSCS pueden constituir un elemento base para la generación de empleo de calidad.

- **Recomendaciones de políticas**

- *Políticas para conciliar la vida familiar y laboral*

La mejora en la situación laboral de las mujeres y la equidad de género en el trabajo implica reconocer todo tipo de trabajo remunerado y no remunerado y alcanzar a hombres y mujeres con las estrategias para democratizar la vida doméstica. Las políticas y medidas de conciliación de la vida laboral y doméstica no pueden estar dirigidas solamente a las mujeres, sino que resulta un requisito fundamental el que lo estén hacia ambos sexos. Ello permitirá avanzar hacia un cambio en el modelo de organización social que contemple los desafíos a que se enfrentan nuestras sociedades dados los cambios en las estructuras familiares, el aumento de la esperanza de vida y los problemas asociados a la seguridad social: En el fondo las políticas y estrategias de conciliación deberían ir dirigidas al establecimiento de un nuevo modelo de sociedad, en el que se reconozca y fomente el derecho que todas las personas tienen a desarrollarse tanto en el ámbito profesional como en el personal y familiar. Esto implica equilibrar diferencias en los usos del tiempo de hombres y mujeres, que en parte se relaciona con la creación de infraestructuras y servicios de cuidado. Pero estas deben ser un derecho de las personas a las que van dirigidos, y no parte de las políticas de igualdad de oportunidades. Es necesario tender hacia una individualización de los derechos sociales, por encima de la organización familiar.

El diseño de políticas para facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral, e impulsar medidas para apoyar el cuidado de los hijos (guarderías, jardines) así como promover la participación compartida ambos padres es de extrema importancia para el logro de la igualdad de oportunidades y resultados entre hombres y mujeres. Un avance en este sentido es instrumentalizar el convenio 156 y la Recomendación 165²⁵, que han sido ratificados hasta ahora por Argentina, Chile y Uruguay.

También es imprescindible en función de la equidad de género pero también de asegurar la sana reproducción social, ampliar la cobertura de los servicios públicos para el cuidado de niños/as, mayores, discapacitados/as, personas enfermas y dependientes en general.

La Plataforma Laboral de las Américas plantea propuestas concretas en tres ámbitos para transversalizar el enfoque de género en los programas y políticas de empleo enfocando el equilibrio entre familia y trabajo:

- a. en la empresa, evaluando la reducción de la jornada de trabajo sin disminución de salario para que se asuma como una responsabilidad social de la empresa el derecho de las y los trabajadoras /es de atender a sus familias.*

²⁵ El Convenio de número 156 (Trabajadores con responsabilidades familiares, 1981) y la Recomendación 165, no se refieren a las mujeres, sino a *trabajadores de ambos sexos con responsabilidades familiares*, de manera de instaurar la igualdad efectiva de oportunidades y de trato con respecto a trabajadores de uno y otro sexo que tengan responsabilidades familiares.

- b. *en la sociedad fortaleciendo los sistemas públicos accesibles a todos y todas para apoyar el cuidado de los niños, enfermos, discapacitados y ancianos*
- c. *en la cultura de los varones, para valorar socialmente el trabajo reproductivo y distribuirlo entre varones y mujeres con un sentido de igualdad. (Capítulo 3 “Promoción y cumplimiento de los derechos sociolaborales”).*

OIT (2005b) propone la generación de nuevos servicios sociales para determinados sectores de la población. Dada la masiva incorporación de las mujeres al mercado de trabajo y el proceso de envejecimiento de la población plantea que los gobiernos deben con urgencia de desarrollar servicios sociales en el campo de la atención a la niñez (en particular en zonas de mayor concentración de la pobreza) tales como guarderías y jardines de infancia, así como de centros de atención y recreación para personas de la tercera edad.

- *Fortalecer políticas de mejoramiento de la calidad del empleo*

Las mujeres son una alta proporción del empleo precario informal y el subempleo. Están altamente representadas en los trabajos de peor calidad. Se ubican, en particular, en los trabajos por cuenta propia y el empleo doméstico. La falta de protección social las perjudica especialmente por sus altas tasas de desempleo y los derechos a la licencia maternal y al período de lactancia.

- *Facilitar el acceso al capital para las mujeres emprendedoras.*
- *Mejorar la empleabilidad de las mujeres más pobres a través del diseño de políticas.*
- *Desarrollar acciones para contemplar los problemas de empleabilidad de los distintos grupos etarios.*

- **Información**

En el nivel nacional es preciso conocer mejor las demandas de los distintos actores, a través de consultas con la ciudadanía y de estudios específicos. Pero también es necesario ampliar la difusión de las acciones que se están llevando adelante para mejorar la situación del empleo, para el desarrollo de los emprendimientos productivos y para mejorar la inserción laboral de las familias a través de la provisión de servicios.

- **Sensibilizar e incidir**

Conseguir que la perspectiva de género sea una prioridad y un eje transversal en todas las políticas públicas y actuaciones de los Estados en el ámbito nacional y regional. Ello supone desarticular desde diferentes ámbitos que actúan sobre la socialización y las prácticas y costumbres -instancias formales de educación, de los programas específicos orientados a resolver los problemas de empleo, campañas en los medios de comunicaciones-- los estereotipos de género.

- **Articulación con el sindicalismo**

El actor sindical tiene un gran papel para jugar en el logro de la ampliación de las medidas que favorezcan la conciliación entre la vida doméstica y laboral. Éste asunto debería ser uno de los aspectos a negociar en los convenios colectivos. La

negociación colectiva debe desarrollar su potencial como mecanismo de combate a la discriminación y promoción de la igualdad de oportunidades en el trabajo. Para que eso ocurra, es necesario, en primer lugar, que los temas de género sean tratados como de interés estratégico para el conjunto de los trabajadores (y no sólo para las mujeres). En segundo lugar, es necesario promover y aumentar la presencia de mujeres en las instancias de dirección y negociación, tanto de las organizaciones sindicales como de las organizaciones empresariales. En tercer lugar, es fundamental desarrollar la capacidad propositiva y argumentativa de los sindicatos con relación a los temas de género y de la igualdad de oportunidades en la mesa de negociación y promover la sensibilización del sector empresarial en la materia. En cuarto lugar, es de gran importancia aumentar el conocimiento técnico de los actores laborales sobre las desigualdades de género existentes en empresas y sectores productivos, sus causas y consecuencias, así como de las políticas capaces de superarlas. (OIT 2005)

VII. BIBLIOGRAFÍA

Astelarra, J. (2004) “Políticas de género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina”. CEPAL Serie Mujer y Desarrollo N° 57. Santiago de Chile, Julio.

Azar, P; Celiberti, L; Espino, A. (2005) “La perspectiva de género en el marco de la integración regional en el MERCOSUR: hacia la construcción de una institucionalidad equitativa”. Documento preparado para el Foro Nacional de Organizaciones de Mujeres para la Integración y Mercosur. Comisión Sectorial para el Mercosur (COMISEC), Oficina de Planeamiento y Presupuesto (OPP). Montevideo, 5 de setiembre.

Bouzas, R. (2005) “MERCOSUR. Regional Governance, Asimetrías e Integración Profunda”; Departamento de Integración y Programas Regionales e Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe del Banco Interamericano de Desarrollo.

Carrasco, C. 2005 Tiempo de trabajo, tiempo de vida. Las desigualdades de género en el uso del tiempo en “El tiempo, los tiempos, una vara de desigualdad” N°65 Agosto/2005 Serie Mujer y Desarrollo. Unidad de la Mujer, CEPAL Rosario Aguirre, Cristina García Sainz, Cristina Carrasco. Santiago de Chile

Espino, A. y Salvador, S. (2006) “Género y oportunidades laborales en el MERCOSUR”: elementos para un diagnóstico. Montevideo, junio.

Guzmán, V. (2003) “Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible”. N° 48 Serie Mujer y Desarrollo. Unidad de la Mujer. CEPAL Santiago de Chile.

Notaro, J. (2006) “Las políticas y la estrategia de empleo en el MERCOSUR, 1990 – 2006”. Avance de Investigación. Mimeo.

OIT (2005a) *América Latina: Negociación colectiva y equidad de género*. Laís Abramo y Marta Rangel (eds.) Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.

OIT (2005b) *Panorama Laboral 2005 América Latina y el Caribe (Avance primer semestre)*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima: OIT. 118 p.

OIT (2004) *Generando trabajo decente en el MERCOSUR Empleo y estrategia de crecimiento: el enfoque de la OIT*. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima: OIT. 566 p.

OIT (2003) *Políticas de empleo en Chile y América Latina. Seminario en honor de Víctor E. Tokman*. Oficina Internacional del Trabajo. Santiago: OIT. 145 p.

Pautássi, L.; Faur, C.; Gherardi N. (2004) “Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad”. Unidad Mujer y Desarrollo CEPAL. Santiago de Chile, Mayo.

Valenzuela, M.E. (2004) “Políticas públicas para la promoción de la igualdad de género en el trabajo y el combate a la pobreza”, en *Políticas de empleo para superar la pobreza*. Capítulo I. Santiago, Oficina Internacional del Trabajo.