

# ASUNTOS DE GÉNERO

## Instituciones laborales y políticas de empleo

Avances estratégicos y desafíos pendientes para  
la autonomía económica de las mujeres

Carina Lupica



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

# ASUNTOS DE GÉNERO

## Instituciones laborales y políticas de empleo

Avances estratégicos y desafíos pendientes para  
la autonomía económica de las mujeres

Carina Lupica



NACIONES UNIDAS

CEPAL



MINISTERIO DE  
ASUNTOS EXTERIORES DE NORUEGA

Este documento fue preparado por Carina Lupica, consultora de la División de Asuntos de Género de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) , en el marco del programa de cooperación conjunto de la CEPAL y el Gobierno de Noruega, “Promoting equality in Latin America and the Caribbean”.

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

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN 1564-4170

LC/L.3977

Copyright © Naciones Unidas, marzo de 2015. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

# Índice

---

<b>Resumen</b> .....	5
<b>Introducción</b> .....	7
<b>I. El camino hacia la autonomía económica</b> .....	11
A. Interrelación entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado .....	11
B. Ingresos propios y tiempo: dos insumos básicos para la autonomía .....	14
<b>II. Los principales logros de las mujeres en el mercado de trabajo</b> .....	19
A. Mayor participación laboral e incremento en el nivel educativo .....	19
B. Instituciones y marcos legales para el adelanto de las mujeres .....	22
<b>III. Barreras vigentes</b> .....	27
A. Segmentación laboral y brechas salariales .....	27
1. Escasa calidad de los empleos femeninos .....	29
2. Menores remuneraciones y salarios .....	31
B. Políticas laborales para las mujeres en tanto grupo vulnerable .....	32
<b>IV. Los desafíos de las instituciones laborales y las políticas de empleo</b> .....	37
A. Incentivar la empleabilidad de las mujeres y su acceso a más ocupaciones .....	37
1. Los servicios de empleo y la intermediación laboral .....	37
2. Capacitación, formación profesional y certificación de competencias .....	38
3. Generación directa de empleos .....	39
4. Programas indirectos de fomento al empleo .....	39

B.	Mejorar la calidad de los empleos y los ingresos.....	40
1.	La inspección del trabajo .....	40
2.	La negociación colectiva .....	40
3.	El salario mínimo.....	41
C.	Promover la corresponsabilidad de los cuidados.....	41
1.	Legislación laboral a favor de los cuidados parentales.....	41
<b>IV.</b>	<b>Reflexiones finales</b> .....	<b>43</b>
	<b>Bibliografía</b> .....	<b>45</b>
	<b>Serie Asuntos de Género: números publicados</b> .....	<b>47</b>
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	América Latina (17 países): población de 15 años de edad y más sin ingresos propios, por sexo, alrededor de 2013 .....	14
Gráfico 2	América Latina (18 países): índice de feminidad en hogares pobres, alrededor de 1994 y 2013.....	15
Gráfico 3	América Latina (7 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado. Población de 15 años de edad y más, por sexo, último año disponible.....	16
Gráfico 4	América Latina (2 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado. Población de 15 años de edad y más, por sexo, último año disponible.....	17
Gráfico 5	América Latina (promedio simple): evolución de la tasa de participación económica de la población, por sexo, 1990-2013.....	20
Gráfico 6	América Latina (18 países): promedio de años de estudio, población económicamente activa de 15 años y más, por sexo, alrededor de 2013.....	22
Gráfico 7	América Latina (18 países): población ocupada por rama de actividad y sexo, alrededor de 2012.....	28
Gráfico 8	Población ocupada por categoría ocupacional y sexo, áreas urbanas, alrededor de 2012.....	30
Gráfico 9	América Latina: ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal), por sexo, alrededor de 1994 y 2012.....	31
Gráfico 10	América Latina (promedio simple): proporción del salario medio de las mujeres asalariadas entre 20 y 49 años de edad, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario de los hombres de iguales características, según años de escolaridad, áreas urbanas. Alrededor de 1994 (16 países) y 2013 (18 países).....	31
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	Las mujeres que forman parte de la fuerza laboral .....	21
Recuadro 2	La autonomía económica de las mujeres en los convenios de la OIT .....	24

## Resumen

---

En este documento se identifican y analizan los principales logros y obstáculos de las mujeres para ingresar y desarrollarse en el mercado de trabajo en igualdad con los hombres, por ser un componente fundamental para obtener ingresos propios y lograr su autonomía económica.

En la región, se produjeron mejoras sustantivas en los niveles educativos de las mujeres y se incrementó su participación laboral, progresos contemporáneos al desarrollo y consolidación de la institucionalidad y los marcos normativos a favor la igualdad y el adelanto de las mujeres. Sin embargo, aún en la actualidad ellas enfrentan mayores dificultades que los hombres para incorporarse en el mercado de trabajo y cuando lo hacen, se concentran en un reducido abanico de ocupaciones, más precarias, con menores remuneraciones y sin cobertura de seguridad social, lo que también compromete su calidad de vida en la vejez.

Las iniciativas aplicadas hasta el momento por la mayoría de los países de la región para revertir esta situación, adolecen de dos carencias fundamentales. Por una parte, conciben a las mujeres en tanto grupo vulnerable y están orientadas a apoyar la superación de la pobreza de sus familias, antes que a promover la autonomía económica de las mujeres. Por otra parte, se han elaborado como si fueran neutras al género y no reflejaron y reprodujeran los valores, normas y sesgos vigentes en la sociedad acerca de lo que se considera femenino y masculino.

De esa manera, las instituciones laborales y las políticas de empleo no han abordado la principal barrera que enfrentan las mujeres en el mundo laboral: la división sexual del trabajo y la consiguiente sobrecarga de trabajo —remunerado y no remunerado— que condiciona su participación y autonomía económica.

La elaboración de la agenda de desarrollo post 2015 abre una oportunidad importante para impulsar políticas laborales con enfoque de igualdad de género y modificar la desigualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo. En ese sentido, la corresponsabilidad social de los cuidados y la redistribución equitativa del trabajo total entre hombres y mujeres, no pueden estar ausentes de las nuevas metas y objetivos del desarrollo sustentable.



## Introducción

---

La CEPAL ha presentado desde 2010 una serie de estudios y propuestas cuyo horizonte es avanzar hacia mayores niveles de igualdad. Bajo el título *Pactos para la igualdad: hacia un futuro sostenible*, documento presentado en el trigésimo quinto período de sesiones en 2014, se plantean los dos grandes retos que enfrenta el desarrollo en América Latina y el Caribe: lograr mayores grados de igualdad y procurar sostenibilidad en la dinámica del desarrollo, de cara a las nuevas generaciones. Un componente esencial en ese camino es la igualdad de género, entendiendo por tal que los derechos, las responsabilidades y las posibilidades de hombres y mujeres son los mismos (CEPAL, 2012a)

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (Río+20) que se realizó en Río de Janeiro, Brasil, en el año 2012, tuvo por resultado el documento *El futuro que queremos*, que contiene medidas claras y prácticas para la implementación del desarrollo sostenible. Entre ellas, los Estados Miembros acordaron iniciar un proceso para desarrollar los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS), que se basarán en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y deberán converger con la agenda de desarrollo post-2015<sup>1</sup>. Asimismo, los Jefes de Estado y de Gobierno, los representantes de alto nivel y de la sociedad civil reafirmaron y reconocieron la importancia y la necesidad de alcanzar la igualdad entre los géneros y el empoderamiento de las mujeres para alcanzar el desarrollo (Resolución 66/288 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, 2012)<sup>2</sup>.

De esa manera, la implementación de la agenda para el desarrollo después de 2015 constituye una oportunidad estratégica para el avance de la igualdad de género y la autonomía de las mujeres, si se logra la inclusión de la igualdad de género como objetivo específico y transversalizar la perspectiva de género y de derechos humanos en todos sus objetivos, metas e indicadores.

Para trabajar en ese sentido, en el contexto del 20º aniversario de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer y la aprobación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995), tuvo lugar el quincuagésimo noveno período de sesiones de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer en la Sede de Naciones Unidas en Nueva York (2015). En dicho período de sesiones se examinaron los progresos y desafíos para la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y las oportunidades para lograr la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres en la agenda para el desarrollo posterior a 2015<sup>3</sup>.

<sup>1</sup> Para mayor información, ver (en línea): <http://www.un.org/es/development/desa/development-beyond-2015.html>.

<sup>2</sup> Para mayor información, ver (en línea): <http://www.cepal.org/rio20/>.

<sup>3</sup> La Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer es el principal órgano internacional intergubernamental dedicado

Con el objetivo de contribuir al examen mundial, en el marco de la 51ª Reunión de la Mesa Directiva de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (2014), se organizó la sesión especial Beijing+20, dando continuidad a la Mesa Redonda que tuvo lugar en la XII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (Santo Domingo, 2013)<sup>4</sup>. En dicha ocasión, las ministras y autoridades de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, reunidas en representación de los gobiernos de los países de la región, reconocieron los avances realizados durante estos 20 años para la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. Entre los principales, destacaron que la autonomía económica, política y física de las mujeres son metas instaladas y todos los países cuentan con un nuevo marco jurídico de derechos, necesario para el adelanto de las mujeres. Sin embargo, también se reconoció que dichos logros aún resultan insuficientes para la igualdad de género, y que uno de los principales desafíos en la actualidad es consolidarlos en las políticas de los gobiernos.

En relación al mundo del trabajo, ámbito clave para la autonomía económica de las mujeres, aunque en los últimos 20 años la situación en la región ha mejorado de manera sostenida, lo hizo a un ritmo lento y los resultados son muy heterogéneos entre países, al interior de los mismos y entre las propias mujeres, siendo las mujeres indígenas y afrodescendientes y las mujeres rurales, grupos que experimentan múltiples discriminaciones que agravan las desigualdades estructurales que caracterizan a la región.

Si se compara la situación de las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo, se observa que pese a las tendencias igualadoras en términos de participación, ocupación y empleo, las diferencias continúan siendo muy significativas, más aún si se consideran los importantes avances de las mujeres en términos educativos. Aún persisten barreras que impiden que las mujeres puedan acceder a ciertas ocupaciones o a puestos jerárquicos, las brechas salariales por género siguen siendo importantes y se mantiene la asimetría en la carga de trabajo total —remunerado y no remunerado—, en detrimento de las mujeres<sup>5</sup>.

Para abordar la situación que ellas enfrentan en el mundo del trabajo se requiere afectar los sistemas estructurales en los que se funda la desigualdad, tales como la inequitativa distribución del tiempo que hombres y mujeres destinan al trabajo no remunerado y que condiciona la forma como ambos se insertan al mundo del trabajo y las discriminaciones que las mujeres enfrentan en el empleo.

Las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo tienen un amplio potencial para revertir las situaciones de desigualdad que restan oportunidades a las mujeres en el mundo del trabajo. Para ello, es imprescindible que incorporen el enfoque de género entre sus principales objetivos, lo que aún constituye un desafío pendiente en muchos países de la región.

Con el desarrollo del presente informe, se pretende colaborar con la reflexión sobre las principales barreras que las mujeres enfrentan en el mundo del trabajo y cuáles son los aportes que se pueden realizar a través de las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo para la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres.

El documento se estructura en cinco capítulos. En el primero, se sintetizan los principales conceptos y el marco de referencia sobre trabajo y autonomía económica de las mujeres que ha sido desarrollado por la CEPAL, a través de la División de Asuntos de Género y el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. En el segundo capítulo, se describen los principales logros de las mujeres en el mundo del trabajo y la incorporación de las metas de igualdad y autonomía económica de las mujeres en el desarrollo de las instituciones y el marco jurídico de derechos vigente en la mayoría de los países de la región. En el tercer capítulo, se identifican los obstáculos que impiden un mayor avance de las mujeres en el mundo del trabajo, incluida la concepción de las mujeres como grupo vulnerable en la mayoría de las políticas laborales. En el capítulo cuatro, se desarrollan los desafíos que se deben afrontar para la

---

exclusivamente a la promoción de la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer. En virtud de la decisión del Consejo Económico y Social, en 1996 asumió el papel de liderazgo en el seguimiento y la revisión de los avances y las dificultades encontradas en la implementación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing. Para mayor información, ver (en línea): <http://www.unwomen.org/es/csw/csw59-2015>.

<sup>4</sup> Para mayor información, ver (en línea): <http://www.cepal.org/cgi-bin/getprod.asp?xml=/mujer/noticias/paginas/4/53234/P53234.xml&xsl=/mujer/tpl/p18f.xsl&base=/mujer/tpl/top-bottom.xsl>.

<sup>5</sup> Este indicador puede revisarse en el Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe [en línea]: <http://www.cepal.org/oig/aeconomica/>.

igualdad de oportunidades de las mujeres en el mercado de trabajo y su autonomía económica. Se describe el potencial que tienen las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo para incentivar la empleabilidad de las mujeres y su acceso a una gama más amplia de ocupaciones, mejorar la calidad de los empleos y los ingresos y promover la corresponsabilidad de los cuidados. El informe cuenta también con un capítulo de reflexiones finales.

Con la elaboración de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y de la agenda de desarrollo post-2015 se abre una nueva oportunidad para colocar a las mujeres como agentes fundamentales del desarrollo. El trabajo y la autonomía económica deberían ocupar un lugar central en los debates internacionales que se generarán en este contexto, por constituir elementos centrales para alcanzar la igualdad social y de género, insumos indispensables para el desarrollo sostenible.



## I. El camino hacia la autonomía económica

---

### A. Interrelación entre el trabajo remunerado y el trabajo no remunerado

La autonomía de las mujeres en la vida privada y pública es fundamental para garantizar el ejercicio de sus derechos humanos en un contexto de plena igualdad (CEPAL 2010). La misma ha sido definida en el informe *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una mirada desde América Latina y el Caribe* como “el grado de libertad que una mujer tiene para poder actuar de acuerdo con su elección y no con la de otros. En tal sentido, hay una estrecha relación entre la adquisición de autonomía de las mujeres y los espacios de poder que puedan instituir, tanto individual como colectivamente” (Naciones Unidas 2005, citado en CEPAL 2014b).

El Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe (OIG) viene trabajando desde el año 2009 en la elaboración de una serie de indicadores que permiten realizar un seguimiento de la evolución de los temas más relevantes de la igualdad de género en torno a tres pilares que dan cuenta de los distintos aspectos vinculados a la autonomía de las mujeres: la autonomía física (el control sobre el propio cuerpo), la autonomía económica (la capacidad de generar ingresos propios y controlar los activos y los recursos) y la autonomía política (la plena participación en la toma de decisiones que afectan su vida y a su colectividad)<sup>6</sup>. Los avances y retrocesos en cada una de las distintas dimensiones de la autonomía influyen en las restantes, en una relación que finalmente da cuenta del carácter multidimensional de las desigualdades a resolver para que las mujeres puedan ejercer plenamente sus derechos.

Específicamente, la autonomía económica es definida por el OIG como la capacidad de las mujeres de generar y disponer de ingresos y recursos propios a partir del acceso al trabajo remunerado en igualdad de condiciones que los hombres<sup>7</sup>. De esa manera, uno de los grandes retos para la igualdad de género es mejorar las oportunidades de las mujeres en el mercado de trabajo.

<sup>6</sup> Véase en línea: <http://www.cepal.org/oig>.

<sup>7</sup> Disponible en la siguiente página web del Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe: <http://www.cepal.org/oig/aeconomica/>.

La falta de autonomía económica determina una mayor pobreza individual, ya que quienes no perciben ingresos propios con frecuencia tienen menor poder de decisión sobre el destino de los recursos del hogar, menos posibilidades de reservar parte del dinero para gastos individuales y escasas posibilidades de enfrentar su manutención, especialmente si hay cambios en la conformación familiar de origen. Así, el punto central de la definición de autonomía es el grado de libertad que una mujer tiene para actuar y decidir aspectos económicos y sociales de acuerdo con su elección.

Como se expresó en párrafos anteriores, la autonomía económica se fortalece en la medida en que las mujeres conquistan la autonomía física y la autonomía en la toma de decisiones, es decir, que es el resultado de una articulación virtuosa entre la interdependencia económica, los derechos reproductivos, una vida libre de violencia y la paridad en la política.

El trabajo remunerado, dependiente o independiente, es la principal fuente de recursos monetarios de las personas y, por lo tanto, es una herramienta fundamental para que las mujeres puedan alcanzar la autonomía económica. Sin embargo, el mismo no puede considerarse de manera aislada o independiente del trabajo reproductivo y de cuidado ya que ambos trabajos están estrechamente relacionados y se condicionan mutuamente, en especial, en el caso de las mujeres.

Es importante entonces diferenciar los conceptos de trabajo y empleo. El trabajo es el esfuerzo físico o mental que realizan las personas con el objetivo de generar riqueza. Cuando este trabajo se efectúa en el ámbito del mercado y se recibe por ello una remuneración, se lo entiende como empleo. El empleo puede ser público o privado, asalariado o por cuenta propia, formal o informal, y puede tener lugar en distintos sectores de la actividad económica; en todos los casos, se trata de empleo, trabajo que se intercambia en el mercado y por el cual se obtiene un ingreso. Ello da lugar a su valoración social y económica, a que se mida en las estadísticas y se incluya en las cuentas nacionales (CEPAL, 2014a).

Un caso especial es el empleo no remunerado, es decir, el trabajo que las personas realizan en el ámbito del mercado aun sin obtener ingresos por ello. Es el caso de las personas que trabajan en una empresa o negocio, sean familiares o no de los propietarios, y no reciben remuneración alguna. Quienes conforman este grupo son considerados como ocupados en las estadísticas laborales. Asimismo, esta parte del trabajo no remunerado se incluye en el sistema de cuentas nacionales y se incorpora en el cálculo del Producto Interno Bruto (PIB). Este tipo de inserción laboral tiene mayor incidencia entre las mujeres, tal como se describe en el capítulo 3 del presente informe. Las actividades que se suelen incluir en esta categoría son las actividades de subsistencia en el ámbito rural, la atención de un negocio familiar y el trabajo que realizan los aprendices o pasantes. Esta categoría no debe confundirse con el trabajo no remunerado en su sentido más amplio y extendido, que comprende el trabajo doméstico y de cuidado que tiene lugar en los hogares o las comunidades (CEPAL, 2014a).

El trabajo que se realiza en los hogares pero por el cual no se percibe ninguna remuneración se ha denominado “reproductivo” debido a su aporte a la reproducción de la sociedad, ya que incluye el trabajo de cuidado. El cuidado es una actividad específica que incluye todo lo que hacemos para mantener, continuar y reparar nuestro mundo, de manera que podamos vivir en él tan bien como sea posible. Ese mundo incluye nuestros cuerpos, nuestro ser y nuestro ambiente, todo lo cual buscamos para entretejer una compleja red de sostenimiento de la vida (Fisher y Tronto 1990, citado en Lupica 2014).

El acto de cuidar, incluidas las labores domésticas que conlleva, se considera un trabajo porque implica tiempo, conocimientos, recursos y desgaste de energía y porque genera valor para quienes se benefician de él en forma directa y también para la sociedad (CEPAL 2010 y Ravazi y Staab 2010, citados en Lupica 2014). La economía feminista argumenta que el trabajo de cuidado tiene valor económico, ya que es imprescindible para el sostenimiento y la reproducción del sistema económico y social. Por este motivo, acuñó el concepto de economía del cuidado, para referirse a la relación entre la manera en que las sociedades organizan el cuidado de sus miembros y el funcionamiento del sistema económico. Desde esta mirada, el trabajo de cuidado que se realiza dentro de los hogares es imprescindible para que el capital cuente cada día con fuerza de trabajo alimentada, descansada, educada y disponible, para contratar e incorporar en el proceso productivo. En consecuencia, el trabajo de cuidado es esencial para la reproducción de la forma capitalista de

organización de la economía y tiene valor económico en la medida que contribuye a generar aquella riqueza que se determina en el mercado (Rodríguez Enríquez 2013, citada en Lupica 2014).

La especificidad del trabajo de cuidado es la de basarse en lo relacional. Los cuidados se brindan y se reciben. Todas las personas son autovalentes y dependientes, ambas cosas a la vez, por más que haya períodos de la vida en que prevalece la autosuficiencia (adultez) y otros en los que predomina la dependencia (niñez y vejez). En ese sentido, todas las personas requieren de las familias, de la comunidad cercana y de la sociedad, para que les proporcionen soporte a lo largo de la vida.

El trabajo de cuidado es realizado en distintos ámbitos y por personas diferentes. Puede ser desarrollado en la esfera doméstica, dentro de la propia familia, pero también incluye el trabajo que se ejerce en la esfera no doméstica, donde operan el Estado, las empresas, los organismos sin fines de lucro y las sociedades. Los roles y responsabilidades de los distintos actores intervinientes se superponen e interconectan en la compleja organización social del cuidado. El concepto de organización social del cuidado se refiere a la configuración que surge del cruce entre las instituciones que regulan y proveen servicios de cuidados a las personas y los modos como los hogares de distintos niveles socioeconómicos y sus miembros se benefician de ellos. Entender el cuidado como parte de la organización social supone prestar atención no solo a los aspectos microsociales sino también al rol de la política social en la provisión y regulación de las relaciones, actividades y responsabilidades de cuidado asignadas a las distintas instituciones y sujetos.

El trabajo doméstico no remunerado, realizado mayoritariamente por mujeres, es pasado por alto en las estadísticas laborales y en la contabilidad de la actividad económica, aunque en algunos de los países de la región se están realizando esfuerzos dirigidos a la valoración de este trabajo y a su incorporación en las estadísticas nacionales a través de la construcción de cuentas satélites (CEPAL, 2014a).

Aquellas mujeres que no trabajan en forma remunerada, aun cuando dediquen muchas horas al trabajo doméstico no remunerado en sus hogares, figuran en las estadísticas económicas como inactivas. No obstante, uno y otro tipo de trabajo están fuertemente interrelacionados y son productivos, aunque en un caso la producción sea para el mercado y en otro para el hogar y la comunidad. La interacción de ambos tipos de actividades es un factor que tiene consecuencias sociales relevantes y condiciona la vida de hombres y mujeres de manera diferente.

En la historia y aún en la actualidad, la principal carga del trabajo no remunerado ha recaído en las familias, y en su interior, en las mujeres. Ellas han sido y continúan siendo las principales responsables de la gestión de los cuidados de los integrantes de sus familias y de las tareas en los hogares, lo que determina la posibilidad de las mujeres y de los otros miembros de la familia de participar en el mercado de trabajo.

Al asumir el trabajo no remunerado, las mujeres liberan a los trabajadores potenciales de la responsabilidad del cuidado. El trabajo no remunerado influye entonces sobre la cantidad de personas disponibles para el trabajo remunerado y sobre la cantidad de horas asignadas al mismo. La medición y comparación del tiempo que las mujeres y los hombres destinan al cuidado ha generado evidencia inédita sobre las desigualdades arraigadas en las familias. El análisis del uso del tiempo ha permitido además la aproximación al valor económico del cuidado y a su aporte a la riqueza de los países, y ha planteado un serio cuestionamiento al vacío analítico de la economía tradicional en este campo. Este es uno de los aportes más valiosos de la economía feminista para la igualdad de género y el avance de las mujeres en el camino de la autonomía económica.

Pero no solo la oferta de trabajo remunerado está condicionada por el trabajo no remunerado, también lo está su demanda. Basta señalar que las empresas tienden a escoger distintos perfiles en concordancia con las obligaciones del cuidado y los estereotipos de género. “Cuando eligen mujeres jóvenes sin hijos, se trata de una discriminación en contra de las mujeres con responsabilidades de trabajo reproductivo que va de la mano con el control del tiempo de la mano de obra. En la elección de mujeres adultas, casadas y con hijos subyace el supuesto de que las mujeres aceptan salarios bajos por la necesidad de financiar el cuidado y la reproducción de su familia. Esta estrategia convierte el cuidado como función social en un instrumento de discriminación y de control de la remuneración de la mano de obra” (CEPAL, 2012a:32).

De esta manera, la asignación tradicional del trabajo reproductivo a las mujeres, condiciona sus posibilidades de participar en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad con los hombres y contribuir con sus ingresos laborales al bienestar de sus familias. A diferencia de los hombres, las mujeres deben considerar las modalidades de concordancia entre el trabajo reproductivo y el productivo. En consecuencia, muchas elijen el trabajo remunerado independiente, por cuenta propia o trabajos asalariados parciales, como una estrategia de conciliación, trabajos que suelen ser de menor calidad, con menor protección social y salarios inferiores.

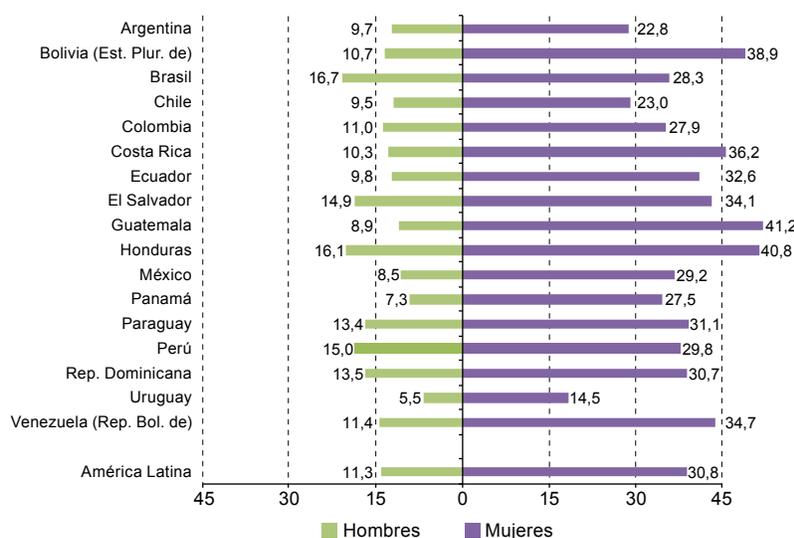
La inequitativa distribución del trabajo productivo y reproductivo entre las mujeres y los hombres supone así una subordinación económica de las mujeres que se manifiesta en la carencia de tiempo, en las dificultades que deben enfrentar para su inserción y desarrollo laboral o, incluso, su exclusión del mercado de trabajo y la ausencia de ingresos propios. En consecuencia, la histórica división sexual del trabajo constituye una de las principales barreras para que las mujeres puedan insertarse en el mercado de trabajo en condiciones de igualdad con los hombres y avanzar así en el logro de su autonomía económica.

## B. Ingresos propios y tiempo: dos insumos básicos para la autonomía

Ser receptor de ingresos propios confiere poder de decisión sobre el destino de las ganancias, ya sea para cubrir las necesidades de los hogares o para los gastos personales. Las personas dependientes, entre los que se encuentran con mayor frecuencia las niñas y los niños, las personas mayores y las mujeres, no tienen el mismo poder de decisión sobre los ingresos.

La proporción de mujeres sin ingresos propios en la región ha disminuido más de diez puntos porcentuales: pasó de 43% en 1994 a 30,8% en 2013. Motivaron esta reducción el aumento de la participación laboral femenina, los Programas de Transferencias Condicionadas de Ingresos y las remesas. Pese a este notable avance, en la actualidad una de cada tres mujeres no posee ingresos propios en contraste con uno de cada diez hombres que se encuentran en la misma condición (gráfico 1). Esta evidencia subraya la persistente vulnerabilidad de las mujeres a la pobreza y la desigualdad.

**Gráfico 1**  
**América Latina (17 países): población de 15 años de edad y más sin ingresos propios, por sexo, alrededor de 2013**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Datos nacionales, excepto Argentina que corresponde a áreas urbanas. Los datos corresponden al 2013, excepto para Argentina (2012), el Estado Plurinacional de Bolivia (2011), Guatemala (2006), Honduras (2010) y México (2012).

La mayoría de las mujeres (51,6%) que carecen de ingresos propios tiene como actividad principal los quehaceres domésticos y las labores de cuidado en sus hogares (CEPAL, 2012a). Este hecho revela que la pobreza de las mujeres se origina en un factor estructural: la división sexual del trabajo. Ellas dedican parte importante de su tiempo a la realización de tareas por las cuales no perciben remuneración y que condicionan su participación en el mercado de trabajo.

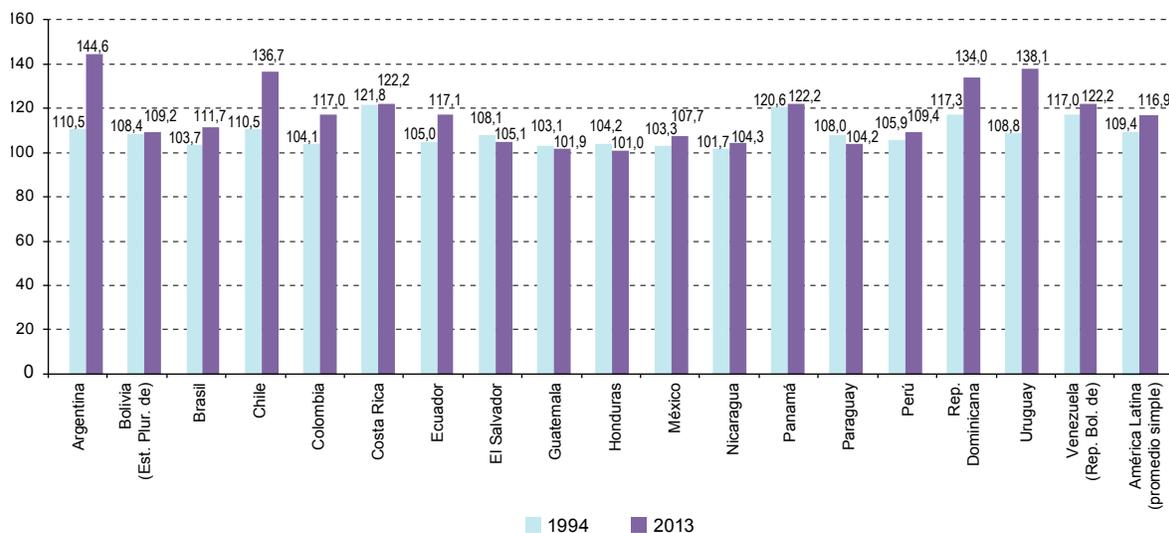
El aporte económico que esas mujeres realizan al funcionamiento de sus familias y de la sociedad no es reconocido ni valorado en las cuentas nacionales. Entre esa población, cobran cada día más importancia las mujeres que producen para el autoconsumo y las personas que desean trabajar y están en disposición de hacerlo, aunque no buscan activamente un empleo por diversas razones, principalmente porque creen que no serán capaces de conseguirlo (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Entre las mujeres, la no participación en el mercado laboral es una de las principales causas de carecer de ingresos propios, lo que merma sus posibilidades de autonomía económica e incrementa su vulnerabilidad ante el fenómeno de la pobreza.

Si bien en la región la pobreza por ingresos presenta una tendencia a la baja, las brechas de pobreza entre hombres y mujeres se han incrementado debido a la mayor incidencia de la pobreza entre las mujeres. En particular, eso es así en el tramo etario que comprende a las personas adultas con mayor probabilidad de participación en el mercado laboral: para el promedio de los países de América Latina, la tasa de pobreza del grupo de mujeres de entre 25 y 49 años de edad equivale a 1,2 veces la de los hombres del mismo grupo etario (CEPAL 2014a).

Asimismo, mientras la pobreza disminuye en la región, los hogares pobres a cargo de mujeres presentan una tendencia inversa. La tasa de pobreza de América Latina en 1990 fue de un 48,4% de la población y en 2014 se estima en un 28%, en tanto que la indigencia, o pobreza extrema, alcanzó en dichos años el 22,6% y 12%, respectivamente (CEPAL 2014a)<sup>8</sup>. Por su parte, el índice de feminidad en hogares pobres (proporción de mujeres que viven en hogares pobres) ha crecido: mientras en 1994 por cada 100 hombres que vivían en hogares pobres lo hacían 109,4 mujeres, en el año 2013 lo hacían 116,9 (gráfico 2).

**Gráfico 2**  
**América Latina (18 países): índice de feminidad en hogares pobres,**  
**alrededor de 1994 y 2013**  
(En porcentajes)



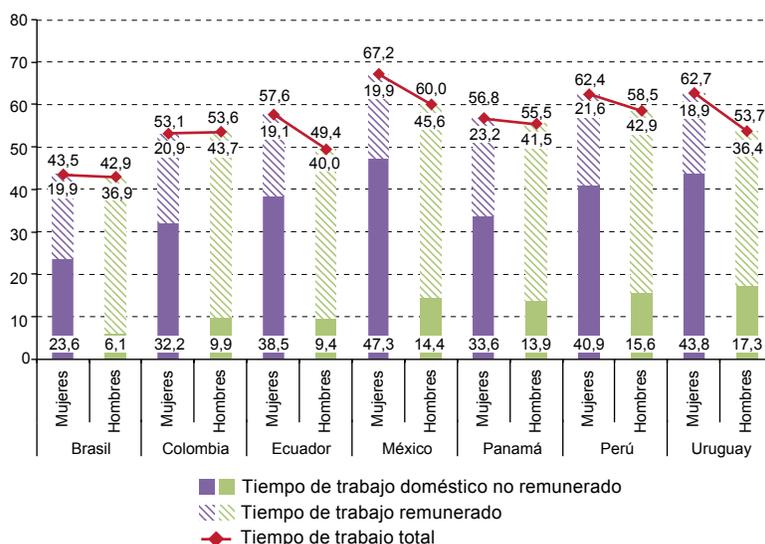
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares.

<sup>8</sup> Los datos para el año 2014 son una estimación correspondiente a 19 países de América Latina, incluido Haití. No se incluye a Cuba.

A diferencia de la pobreza masculina que está vinculada al acceso al trabajo y los ingresos, la dinámica de la pobreza de las mujeres está relacionada también con las restricciones de tiempo que la vida familiar les impone.

En todos los países de la región con información disponible, las mujeres en edad de trabajar dedican más del doble de tiempo que los hombres al trabajo doméstico no remunerado y menos tiempo que ellos al trabajo remunerado. Pese a lo cual, su carga total de trabajo, que resulta de sumar el tiempo dedicado al trabajo remunerado y el no remunerado, es mucho mayor que el de los hombres (gráficos 3 y 4)<sup>9</sup>.

**Gráfico 3**  
**América Latina (7 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado.**  
**Población de 15 años de edad y más, por sexo, último año disponible**  
(Tiempo en horas semanales)



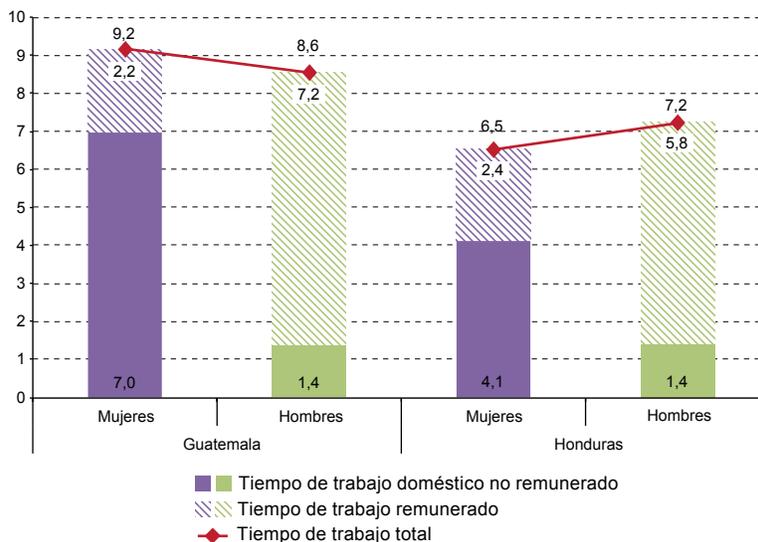
Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de uso de tiempo de los respectivos países. Brasil 2012, Colombia 2012, Ecuador 2012, México 2009, Panamá 2011, Perú 2010 y Uruguay 2007.

La sobrecarga de trabajo de las mujeres, que solo se evidencia cuando se hace visible y se mide el trabajo no remunerado, afecta de manera negativa su salud, la calidad de los cuidados que brindan y sus posibilidades de acceso a los ingresos mediante su participación en el mercado de trabajo.

Así, la pobreza de tiempo de las mujeres impone límites a su autonomía económica a la vez que acarrea pobreza de ingresos para los hogares. Estos déficits deben ser monetizados y añadidos en las tradicionales mediciones del bienestar y en los cálculos de los indicadores de pobreza. Así como los hogares requieren de un ingreso mínimo para adquirir una canasta básica de producto y servicios, también demandan tiempo para la realización de las actividades domésticas y de cuidado, que son fundamentales para la sobrevivencia y calidad de vida del grupo familiar. De acuerdo a un estudio realizado en tres países de la región (México, Argentina y Chile), si se agrega la dimensión de tiempo además de la de ingresos para estimar la pobreza, la proporción de hogares que se encuentran en situación de pobreza aumenta. (Valenzuela y Gammage 2012, citado en CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT 2013).

<sup>9</sup> Véase la recopilación de las experiencias sobre las encuestas de uso del tiempo de Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, Bolivia (Estado Plurinacional de), Guatemala, México, Nicaragua y Uruguay en el OIG (en línea): <http://www.cepal.org/oig>.

**Gráfico 4**  
**América Latina (2 países): tiempo destinado al trabajo total, remunerado y no remunerado.**  
**Población de 15 años de edad y más, por sexo, último año disponible**  
*(Tiempo en horas diarias)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Asuntos de Género, sobre la base de tabulaciones especiales de encuestas de uso de tiempo de los respectivos países. Guatemala 2011 y Honduras 2009.



## II. Los principales logros de las mujeres en el mercado de trabajo

---

### A. Mayor participación laboral e incremento en el nivel educativo

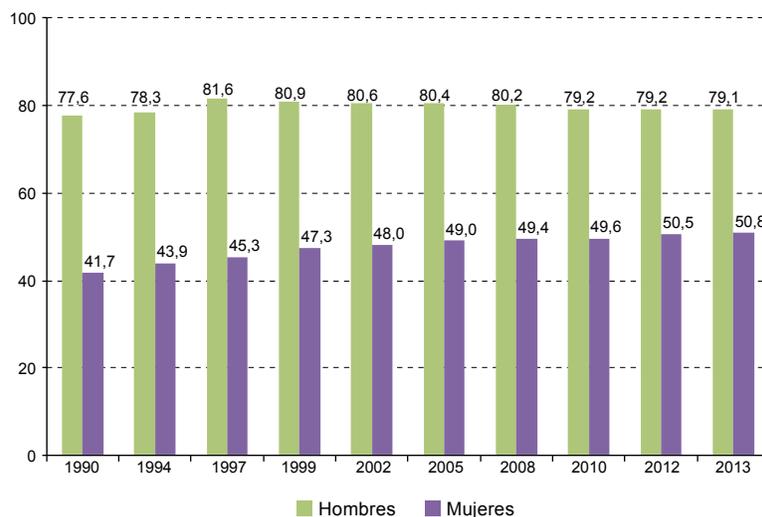
En la década de 2000, sobre todo en la segunda mitad, se produjeron mejoras sustantivas entre las mujeres en términos de los principales indicadores del mercado laboral. En América Latina y el Caribe, entre el 2000 y el 2010, 22,8 millones de mujeres se incorporaron al mercado de trabajo, y con este avance, más de 100 millones de mujeres integran la fuerza laboral en la actualidad. La masiva incorporación femenina a la fuerza de trabajo es una de las transformaciones sociales y económicas más significativas en la región en las últimas décadas (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

No sólo la participación laboral femenina ha aumentado sino que las posibilidades de empleo para las mujeres también lo hicieron: en promedio, la tasa de ocupación urbana femenina en la región aumentó de 40,2% en 2002 a 44,1% en 2012, mientras que la masculina disminuyó de 67,0% a 66,2% en ese período. Además, la tasa de ocupación de las mujeres tuvo un desempeño más estable que la de los hombres, resultando menos afectada por la crisis económica de 2008-2009. En la última década se crearon más de 45 millones de puestos de trabajo en América Latina y el Caribe, siendo la mitad de ellos (50,3%) ocupados por mujeres (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

El incremento de la tasa de participación laboral femenina regional y la disminución de la de los hombres en el mismo período de tiempo han acortado las brechas de género en términos de participación en el mercado de trabajo, pese a lo cual las diferencias continúan siendo muy significativas. En primer lugar, la mitad de las mujeres latinoamericanas y caribeñas están aún fuera del mercado laboral y solamente cinco de cada diez mujeres en edad de trabajar participan en la fuerza de trabajo, en contraposición a ocho de cada diez hombres (gráfico 5).

Segundo, el proceso de incorporación de mujeres al mercado de trabajo ha perdido dinamismo desde el comienzo del nuevo milenio. Esta situación se asocia, por un lado, con las limitaciones que les imponen a las mujeres las responsabilidades reproductivas y familiares y, por otro, con las condiciones de mercado menos favorables al empleo femenino remunerado (CEPAL, 2014a).

**Gráfico 5**  
**América Latina (promedio simple): evolución de la tasa de participación económica de la población, por sexo, 1990-2013**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Tercero, los progresos de las mujeres en el mercado de trabajo son muy heterogéneos entre los distintos países de la región, al interior de los mismos y dentro del conjunto de las propias mujeres.

Si se comparan las tasas de participación laboral femenina en los distintos países de América Latina, se comprueba que las más altas se presentan en Perú, seguida de cerca por Bolivia (Estado Plurinacional de). También se ubican por sobre el promedio regional, Brasil, Colombia, Paraguay y Uruguay. En cambio, en Chile, Costa Rica, Honduras y México las tasas de participación laboral femenina son inferiores al 45%. En el Caribe, la participación laboral femenina es también heterogénea pero más alta que la de América Latina, destacando los casos de Bahamas, Barbados y Santa Lucía (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Las mujeres que han logrado los mayores avances en el mercado de trabajo son las trabajadoras de los sectores urbanos, en edades adultas, sin hijos y que cuentan con mayores recursos socioeconómicos y altos niveles educativos. En contraposición, las mujeres más afectadas por la desigualdad son las trabajadoras rurales y agrícolas, las mujeres indígenas y afrodescendientes, las que tienen menos años de educación formal y viven en hogares con menores ingresos y mayor cantidad de hijos o más responsabilidades de cuidado.

Los tres hechos mencionados demuestran que, aunque con una variabilidad considerable entre países, existe un margen todavía amplio para incrementar la participación de las mujeres en el mercado laboral.

Los avances en el nivel de escolaridad de la población en la región, en especial entre las mujeres, constituyen uno de los principales logros que favorece la inserción laboral femenina. Durante las pasadas décadas todos los países de la región han incrementado el promedio de años de educación de la población económicamente activa femenina, aunque con marcadas diferencias (gráfico 6). En particular, las mujeres jóvenes (menores de 30 años) han sobrepasado a los hombres tanto en términos de logro educativo como de matrícula escolar en todos los países de la región, excepto en los casos de Bolivia (Estado Plurianual de) y Guatemala.

### Recuadro 1 Las mujeres que forman parte de la fuerza laboral

El 44% de la fuerza laboral está integrada por mujeres urbanas, mientras que las que viven en sectores rurales representan el 36%<sup>a</sup>. Las trabajadoras adultas y en edad reproductiva tienen altas tasas de participación laboral: trabajan o buscan activamente trabajo el 60,7% de las mujeres entre 25 y 34 años y el 62,2% de las que tienen entre 35 y 49 años<sup>b</sup>.

A diferencia de los hombres, la presencia de mujeres en el mercado laboral es mayor cuando no tienen hijos e hijas. Cuando hay niños o niñas menores de 6 años en el hogar, es decir, cuando las demandas de cuidado son muy altas, las tasas de participación de las mujeres representan un 54,3% de las de los hombres. Si el niño menor en el hogar tiene entre 6 y 14 años, la razón asciende a un 60,9%, mientras que cuando no hay niños menores en el hogar, la razón alcanza un 64,2%. Las diferencias son considerablemente más marcadas en los hogares más pobres cuando hay niños pequeños en el hogar (menores de seis años), la participación laboral femenina decrece, a diferencia de la masculina que aumenta.

#### América Latina (promedio ponderado de 18 países): tasas de participación de mujeres y hombres según composición del hogar y quintil de ingresos, alrededor de 2012 (En porcentajes)

	Menos de 6 años	Edad del niño más pequeño		Sin niños en el hogar
		Menos de 6 años	Entre 6 y 14 años	
Total	Mujeres	54,3	60,9	64,2
	Hombres	90,0	81,3	80,0
	Mujer/Hombre	60,3	74,9	80,3
Quintil I	Mujeres	39,9	45,0	41,2
	Hombres	85,5	74,7	63,7
	Mujer/Hombre	46,7	60,2	64,7
Quintil V	Mujeres	73,5	74,1	70,2
	Hombres	93,8	83,5	85,0
	Mujer/Hombre	78,4	88,7	82,6

Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones de las encuestas de hogares de los respectivos países.

Pese a la importante contribución de los ingresos de las mujeres pobres al sostenimiento económico de sus hogares, ellas enfrentan mayores barreras para ingresar al mercado laboral en comparación con sus pares femeninas en mejor situación socioeconómica. Las tasas de participación de las mujeres de menores recursos (37,8%, quintil I) son muy inferiores a las de las mujeres de los sectores medio-altos y altos (61,5%, quintil V), y esta diferencia es mucho más acentuada que la que se registra en el caso de los hombres (76,9%, quintil I y 80,8%, quintil V). La alta diferenciación de la participación laboral femenina por quintiles de ingreso se asocia con el patrón de división del trabajo entre mujeres y hombres, la escasa capacidad para contratar servicios de cuidado y para el hogar y la maternidad en años tempranos.

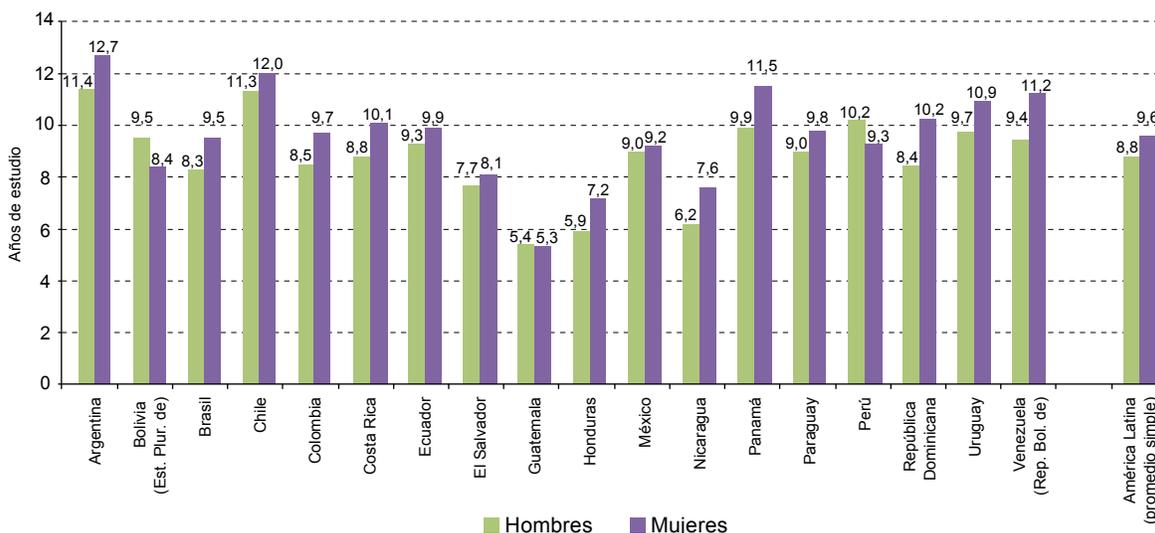
Las mayores tasas de participación laboral corresponden a las mujeres con mayor nivel educativo formal: más de la mitad de las mujeres (53,7%) en la población económicamente activa (PEA) alcanza 10 o más años de educación formal, en contraste con el 40,4% de los hombres. Incluso, el 22,8% de ellas tiene educación universitaria (completa e incompleta), en comparación con el 16,2% de los hombres.

Fuente: CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013.

<sup>a</sup> La participación laboral femenina en el ámbito rural podría estar subestimada al no considerar la producción para autoconsumo y su papel en la economía campesina.

<sup>b</sup> La estructura etaria de la fuerza de trabajo femenina varía según el área geográfica. Así, mientras en las zonas urbanas la participación laboral de las mujeres se concentra entre las adultas, en las zonas rurales es mucho más marcada la presencia de los extremos etarios: mujeres mayores y jóvenes, incluso trabajadoras infantiles.

**Gráfico 6**  
**América Latina (18 países): promedio de años de estudio, población económicamente activa de 15 años y más, por sexo, alrededor de 2013**



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países. Datos nacionales, excepto Argentina que corresponde a áreas urbanas. Los datos corresponden al 2013, excepto para Argentina y México (2012); el Estado Plurinacional de Bolivia (2011); Honduras (2010); Nicaragua (2009) y Guatemala (2006).

No obstante los notables avances en materia educativa, muchas mujeres no llegan a alcanzar los umbrales mínimos de educación, mientras que entre las que arriban a mayores niveles educativos existe una gran proporción de mujeres que no tienen garantizado el acceso a empleos de calidad, conforme a sus cualificaciones.

El 46,3% de las mujeres y el 55,5% de los hombres que se encuentran en la base inferior de la pirámide educativa —registran menos de 12 años de educación formal— y forman parte de la población económicamente activa (PEA). Las mujeres con pocos años de educación formal tienen profundas dificultades para insertarse en el mercado de trabajo en empleos decentes y con buenos ingresos, que le permitan superar las condiciones de pobreza y acceder a mejores condiciones de vida. En especial, esto es así para las mujeres indígenas y las mujeres rurales que registran niveles de escolaridad muy bajos (inferiores a los de los hombres) y las afrodescendientes cuyas tasas de analfabetismo son altas. Los escasos niveles educativos en amplios contingentes de la población y el problema de la calidad educativa en la región refuerzan la desigualdad en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres, y entre las propias mujeres (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Si además de los años de escolaridad se considera el acceso a los avances tecnológicos de las últimas décadas, se corrobora una evidente brecha digital de género en detrimento de las mujeres, quienes presentan menores tasas de uso y adopción de Internet que los hombres. La desventaja digital de las mujeres es más frecuente en áreas urbanas que en áreas rurales y tiende a ser más intensa entre las mujeres de mayor edad y en los quintiles medios y altos de la distribución de ingresos (CEPAL 2014c).

## B. Instituciones y marcos legales para el adelanto de las mujeres

Los avances en el trabajo y la autonomía económica de las mujeres no provienen únicamente del mundo laboral, sino también de marcos valóricos y normativos que reconocen y garantizan la equidad de género, como los instrumentos internacionales sobre derechos humanos adoptados en las últimas décadas.

La Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW), adoptada por Naciones Unidas en 1979 y ratificada por todos los países de la región, establece, entre otros,

los derechos de las mujeres a elegir libremente empleo y profesión; a contar con las mismas oportunidades de empleo y los mismos criterios de selección; al aprendizaje, formación profesional y capacitación periódica; igual remuneración e igualdad de trato con respecto a un trabajo de igual valor; protección de la maternidad y apoyo a los servicios de cuidado infantil y a la corresponsabilidad de los cuidados entre hombres y mujeres.

La Plataforma de Acción, que fue adoptada en la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer realizada en Beijing en 1995, estableció medidas específicas para promover la independencia y los derechos económicos de las mujeres, incluidos el acceso al empleo, a condiciones de trabajo apropiadas y al control de los recursos económicos. Mediante su aprobación, los países se comprometieron a hacer cumplir leyes de igualdad salarial, eliminar prácticas discriminatorias en el empleo, especialmente las que penalizan la maternidad.

La Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación y la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia celebrada en Durban en 2001, reafirma que los Estados deben incorporar la perspectiva de género y adoptar medidas concretas para eliminar el racismo y la discriminación en el lugar de trabajo, asegurar la plena igualdad en la legislación laboral, eliminar las barreras a la participación en la capacitación profesional, en el empleo, en las actividades sindicales y en la negociación colectiva, entre otras.

La promoción de la equidad de género y el combate a la discriminación en el mundo del trabajo también se refleja en los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), los que constituyen un instrumento importante a la hora de medir avances y retrocesos, al establecer metas posibles de ser monitoreadas. En particular, el ODM-1 que se incorporó en 2008, “Erradicar la indigencia y el hambre y reducir la pobreza”, establece la meta de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, en particular para las mujeres y los jóvenes.

A nivel regional, en las Conferencias Interamericanas de Ministros de Trabajo (CIMT) convocadas por la Organización de los Estados Americanos (OEA), los países han ido reafirmando el compromiso de adoptar políticas, revisar la legislación nacional y reconocer el valor económico del trabajo no remunerado para lograr el pleno acceso de las mujeres al trabajo y a los recursos productivos en condiciones de igualdad.

Igualmente, las Conferencias Regionales sobre la Mujer de América Latina y el Caribe (realizadas desde 1972) levantaron demandas que interpelan al sistema desigual de género; exigiendo la incorporación de las mujeres a la vida política, económica y social y el acceso igualitario de las mujeres a los recursos, el mercado laboral y el empleo decente. Las Conferencias afirman también su compromiso con la superación de la pobreza que afecta mayoritariamente a las mujeres, la redistribución del trabajo no remunerado y la disminución de la brecha de ingresos según el sexo. Se puede nombrar, a título de ejemplo, la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe celebrada en octubre de 2013, en la que se debatió de qué modo las tecnologías de la información y las comunicaciones (TIC) pueden contribuir a la autonomía y a la igualdad de género. En el Consenso de Santo Domingo allí aprobado se formula un vasto abanico de objetivos y recomendaciones de políticas para avanzar en esa dirección.

Por otra parte, los gobiernos de la región han ido paulatinamente ratificando acuerdos y convenios internacionales que son un marco institucional fundamental para la igualdad de género en el mercado de trabajo, lo que deriva en la responsabilidad de incorporarlos a la legislación nacional y hacerlos cumplir. La existencia de un conjunto importante de normativa internacional, regional y nacional permite contar con principios de igualdad de oportunidades y de no discriminación entre las mujeres y los hombres que sirven como punto de partida para lograr efectivamente estos objetivos.

Los convenios de la Organización Internacional del trabajo (OIT) un marco institucional fundamental para el trabajo de las mujeres. Aunque todos son relevantes, cinco de ellos han sido establecidos como instrumentos clave para lograr la igualdad de género en el mundo del trabajo: el Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración (1951); el Convenio N° 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (1958); el Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (1981) y los Convenios N° 103 y N° 183 sobre la protección de la maternidad en el trabajo (1952 y 2000, respectivamente)<sup>10</sup>.

<sup>10</sup> Todos los países de la región han ratificado el Convenio N° 100 sobre igualdad de remuneración y el Convenio N° 111 sobre la discriminación en el empleo y la ocupación, mientras que el Convenio N° 103 sobre la protección de la maternidad de 1952 ha sido ratificado por diez países, el Convenio N° 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares por once países y el Convenio N° 183 sobre protección de la maternidad del año 2000 por dos países (Belize y Cuba) (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

## **Recuadro 2**

### **La autonomía económica de las mujeres en los convenios de la OIT**

#### **Igualdad de remuneración**

El Convenio de la OIT sobre igualdad de remuneración (C100) tiene por objetivo acabar con la discriminación en materia de remuneración y asegurar que las mujeres y los hombres reciban un mismo salario no solo por un trabajo similar o idéntico sino también por un trabajo de igual valor. Este principio es esencial para lograr la igualdad de género puesto que muchas mujeres se desempeñan en trabajos distintos a los que realizan los hombres. Asimismo, la determinación del valor —y los requisitos correspondientes— de los diferentes puestos sobre la base de criterios comunes y objetivos también contribuye al establecimiento de sistemas más transparentes y eficaces de fijación de salarios y a la mejora de los procesos de selección y contratación.

#### **Discriminación en el empleo y la ocupación**

En el Convenio de la OIT sobre la discriminación en el empleo y la ocupación (C111), insta a erradicar cualquier distinción en el empleo y la ocupación basada en motivos de sexo, raza, color, religión, opinión política, ascendencia nacional u origen social que tenga por efecto anular o alterar la igualdad de oportunidades y trato en el empleo y la ocupación. Este convenio ha impulsado notables avances legislativos en los países de la región, ya que se han derogado y modificado leyes que otorgaban un trato diferente a las mujeres, se ha incluido un conjunto más amplio de motivos de discriminación y se ha desarrollado una protección más completa. Por ejemplo, muchos países han establecido taxativamente la prohibición en el empleo por razones de estado civil de las personas, se prohíben los anuncios de ofertas de empleo en los que se excluye abiertamente a las aspirantes femeninas o que la búsqueda esté dirigida solo a un sexo, se prohíben fotos como exigencia en los currículum vitae y se promueve la implementación de los procesos ciegos de selección de personal, se prohíbe hacer referencia al género en los avisos de trabajo. Asimismo, varios países han incorporado en su legislación la figura de acoso sexual como una forma de discriminación, ya que deteriora las condiciones laborales y las perspectivas de empleo y promoción de quienes lo sufren. Se destaca también la atención especial de los gobiernos sobre temas emergentes, como las migraciones, y las iniciativas sobre la regulación del empleo doméstico (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

#### **Responsabilidades familiares**

El Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares (C156) reconoce explícitamente que las responsabilidades familiares no son sólo de las mujeres e instituye que la reproducción es una función social que debe recibir la protección de la comunidad. Por lo tanto, se establece que se deben adoptar medidas para permitir a los trabajadores con responsabilidades familiares —hombres y mujeres— el ejercicio de su derecho a trabajar y atender sus responsabilidades familiares. La aplicación de este convenio comprende el desarrollo de medidas tales como las licencias por paternidad, por cuidado de hijo o familiares directos enfermos, licencias parentales y los servicios de cuidado en el lugar de trabajo. En los países de la región, el avance más significativo al respecto ha sido la incorporación de la licencia de paternidad, cuya duración varía entre 2 y 14 días, según los países, e incluso en algunos casos las licencias se extienden a padres por adopción. Son pocos los países que incluyen los permisos a los trabajadores por enfermedad de un hijo u otro miembro de su familia directa, mientras que la licencia parental durante el período inmediatamente posterior a la licencia de maternidad solo es aplicada en dos países de la región: Chile y Cuba. Finalmente, la existencia de centros de cuidado infantil como garantía establecida por ley, en la mayoría de los países es un costo que debe asumir el empleador en función de la cantidad de mujeres en edad fértil que sean contratadas por la empresa y consiste en un beneficio solo para los hijos de las trabajadoras mujeres.

#### **Protección de la maternidad en el trabajo**

Los convenios de la OIT sobre la protección de la maternidad en el trabajo se establecieron para resguardar la salud de la madre y el niño o niña por nacer y durante sus primeras semanas de vida, así como para proteger a la mujer trabajadora frente a una discriminación a causa de su condición de madre, presente o futura. Así, primero el Convenio N° 3 (1919), y luego el Convenio N° 103 (1952) y el Convenio N° 183 (2000) establecen el derecho a una licencia por maternidad, a prestaciones en dinero, prestaciones médicas y el derecho a la seguridad del empleo y a la no discriminación. Si bien todos los países de la región contemplan la protección de los derechos de la mujeres trabajadoras embarazadas, su cumplimiento no siempre ocurre en la práctica, en parte, por la alta proporción de mujeres en trabajos informales y por el incumplimiento de la cobertura de la seguridad social, que es requisito para hacer uso de los beneficios de la ley. Además, en varios países la legislación excluye de la protección de la maternidad a ciertas trabajadoras cuyo trabajo es normado por regulaciones específicas que les otorgan menos derechos que a las trabajadoras asalariadas.

Aunque todos los marcos normativos internacionales, incluidos los convenios de la OIT, han brindado apoyo a las mujeres para la garantía de sus derechos, la implementación de los mismos a partir de medidas concretas al interior de los países ha sido lenta y débil.

La incorporación del enfoque de género en las políticas y en los programas públicos ha sido un proceso gradual en América Latina y el Caribe, que se inició en la década de los ochenta y cobró mayor vigor en los años noventa. Para la inclusión de nuevas concepciones de políticas y formas de gestión en los países han sido estratégicos los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM), muchos de los cuales nacieron bajo la forma de comisiones, divisiones, oficinas o consejos en ministerios responsables de las áreas sociales de políticas como trabajo, familia, salud y educación. En el presente, la mayoría de estos mecanismos se han transformado en entidades rectoras que promueven políticas orientadas hacia la igualdad de género. Basta mencionar que en América Latina el 60% de los MAM tienen rango ministerial. Véase [en línea] [www.cepal.org/adcision/](http://www.cepal.org/adcision/).

Desde los MAM se han desarrollado los Planes de Igualdad de Oportunidades (PIO) con el fin de impulsar la institucionalización del enfoque de género de una manera transversal en todos los ámbitos de la política pública. Respecto a la igualdad de género en el ámbito laboral, la segunda generación de estos planes ha dado un salto cualitativo en la forma de abordar el tema, focalizándose en la necesidad de proteger y garantizar los derechos económicos de las mujeres y el acceso al trabajo decente.

La mayoría de los planes incorporan medidas de capacitación y formación profesional, y recomendaciones para superar los estereotipos sexistas que conducen a la segregación ocupacional de las mujeres en empleos “tradicionalmente femeninos”. Asimismo, subrayan la necesidad de reconocer el trabajo reproductivo y no remunerado como una actividad económica que genera riqueza y bienestar social, y promueven la corresponsabilidad social de los cuidados entre hombres y mujeres, el Estado, las empresas y la comunidad. Entre los avances más importantes de los planes se puede destacar la inclusión de iniciativas de intermediación laboral para mujeres desempleadas y el objetivo de desarrollar la capacidad empresarial de las mujeres, en particular, mejorando su acceso a los servicios financieros y los recursos económicos y productivos, tales como los recursos naturales (tierra), el crédito y la tecnología (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Por otra parte, y a menudo como resultado del impulso de los MAM, en la mayoría de los países de la región se han creado unidades o mecanismos especializados para hacer transversales los temas de género al interior de los Ministerios de Trabajo. Muchas de esas unidades funcionan de manera coordinada con los MAM: algunas lo hacen en torno a un plan de trabajo o actividades puntuales y en otros casos el acuerdo es más formal. Sin embargo, la mayoría tiene una incidencia acotada porque no cuentan con el nivel jerárquico adecuado y sus recursos humanos y presupuesto son insuficientes, no son autónomos ni acorde a su misión y actividades (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

El nivel de institucionalización y desarrollo de las unidades de género es muy importante para el avance de las mujeres en el mundo del trabajo, ya que los Ministerios de Trabajo en los que operan, junto con las instituciones públicas y los mecanismos de diálogo social, tienen la responsabilidad de diseñar y poner en marcha la política laboral nacional, que en los últimos años ha incorporado el objetivo de la transversalización de género. El principal desafío que las unidades de género tienen en la actualidad es avanzar de manera coordinada con los MAM hacia su efectiva aplicación. En especial, pueden desempeñar un rol fundamental en la evaluación de impacto de la política laboral sobre las mujeres y los hombres y para elaborar propuestas de modificaciones y mejoras para la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres.



### III. Barreras vigentes

---

#### A. Segmentación laboral y brechas salariales

Las marcadas diferencias de género que tienen lugar en el mercado de trabajo abarcan distintos ámbitos: desde las decisiones de participación laboral hasta los resultados en términos de ocupación, desocupación, cotizaciones a la seguridad social y nivel de ingresos, entre otros.

Si bien más mujeres en la actualidad deciden participar en el mercado de trabajo, deben enfrentar mayores dificultades que los hombres para conseguir empleo. La tasa de desempleo de las mujeres en la región (7,9%) es superior a la de los hombres (5,6%) (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Las mujeres jóvenes se encuentran más afectadas por la desocupación, situación que resulta particularmente preocupante dado que, en general, ellas poseen mayores niveles de educación que los hombres de iguales tramos etarios, lo que sugiere no sólo una situación de inequidad sino de ineficiencia al no aprovechar plenamente las calificaciones de un amplio conjunto de mano de obra (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Por otra parte, una vez que ingresan al mercado laboral, las mujeres tienen más dificultades que los hombres para conseguir empleos en jornadas completas. El subempleo horario, que es el que comprende a las personas que trabajan en jornadas parciales de manera involuntaria las afecta en mayor medida: en la región el 10% de las mujeres (2,3 millones) y el 5,2% de los hombres ocupados (1,8 millones) trabajan menos de 30 horas semanales y desearían trabajar más horas pero no lo pueden hacer porque no encuentran empleo para completar su jornada (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

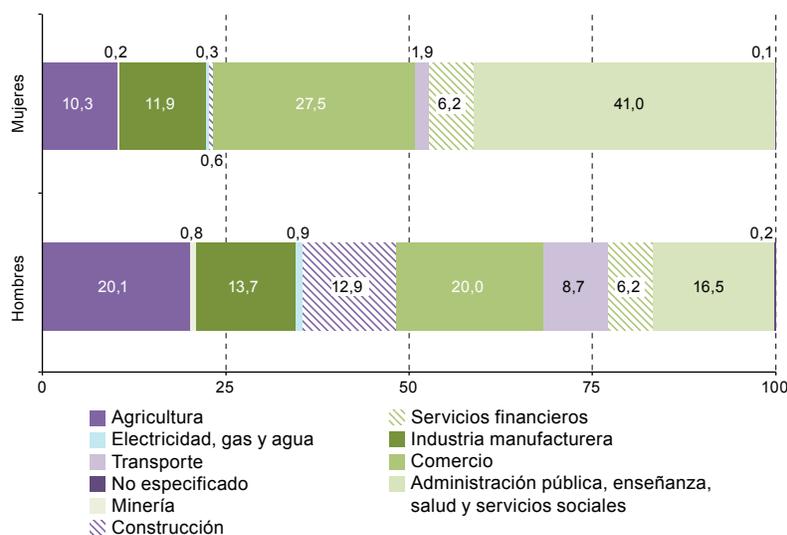
El tiempo de trabajo de las mujeres está condicionado por el trabajo no remunerado que recae principalmente en ellas y por la nueva organización de la jornada laboral. Nótese que en las últimas décadas aumentó el trabajo en turnos, especialmente rotativos, así como el trabajo en jornadas con inicio y términos móviles, fragmentadas, sin horario fijo ni limitación alguna, se creó el sistema de semana o mes de trabajo comprimido, y nuevas formas de trabajo a tiempo parcial fuera del horario normal diurno concentrado, sobre todo, en fines de semana y festivos. Estas nuevas formas de organización del tiempo de trabajo influyen de manera particular en las mujeres, porque se han producido especialmente en sectores

donde se registra una fuerte concentración de empleo femenino. Es el caso de trabajadoras en empresas del comercio al por menor (grandes tiendas y supermercados), en el sector telecomunicaciones (centros de llamados) y en los servicios financieros.

La congregación de las mujeres en actividades y ocupaciones consideradas tradicionalmente como “femeninas”, su acceso a puestos de trabajo de menor calidad y las consecuentes diferencias de remuneraciones constituyen las principales barreras laborales de las mujeres ocupadas.

En la región se observa que la aglutinación de las mujeres en determinadas ramas de actividad es mucho más marcada que la de los hombres: prácticamente siete de cada diez mujeres están ocupadas en la administración pública, enseñanza, salud y servicios sociales (41%) y el comercio (27,5%). La ocupación masculina, en cambio, está más diversificada y mantienen presencia importante y equitativa en la agricultura, la construcción, el comercio y el transporte (gráfico 7).

**Gráfico 7**  
**América Latina (18 países): población ocupada por rama de actividad y sexo,**  
**alrededor de 2012**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esto significa que las mujeres que logran insertarse en el mercado de trabajo lo hacen en sectores de baja productividad en mayor proporción que los hombres, distancia que se ha acentuado en las últimas dos décadas<sup>11</sup>. Dentro de las personas que laboran en los sectores de baja productividad se encuentran aquellas empleadas en la agricultura, que en la región son una de cada diez mujeres ocupadas. En países como Ecuador, Perú y Paraguay llegan a ser de una en cada cinco y en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia una de cada tres mujeres trabaja en este sector. En el otro extremo, se encuentran las mujeres que han logrado insertarse, aunque muy lentamente, en sectores de alta productividad, pasando de una participación del 2,4% en 1994 a un 6,8% en el 2012. En gran medida este incremento se debe a la inserción de mujeres en el sector financiero en países como Brasil, Chile, Colombia, Uruguay y Costa Rica (CEPAL, 2015).

El alto nivel de segregación ocupacional por sexo se debe a la persistencia de barreras que provocan que las mujeres no puedan acceder a ciertas ocupaciones (segregación horizontal) o a determinados

<sup>11</sup> La CEPAL, sobre la base de considerar la productividad laboral media (en dólares a paridad del poder adquisitivo), considera tres grupos: i) el sector de baja productividad, que agrupa la agricultura, el comercio y los servicios sociales comunales y personales; ii) el sector de productividad media, que abarca la construcción, la manufactura y el transporte, y iii) el sector de alta productividad, que incluye los servicios financieros, la electricidad y la minería.

puestos jerárquicos (segregación vertical), incluso cuando ellas tienen niveles de calificación similares o superiores al de los hombres. Este último fenómeno es conocido como “techo de cristal”, en alusión a las barreras de poder invisibles que impiden a las mujeres ascender en los puestos de trabajo.

Entre el 76% y el 94% de las mujeres de la región, según el país, se ubican en ocupaciones clasificadas tradicionalmente como femeninas y que concentran una proporción mucho menor de hombres (entre el 23% y el 58%) (CEPAL, 2015).

La segregación ocupacional explica una parte relevante de las diferencias salariales entre hombres y mujeres y forma parte de un problema de naturaleza sistémica que se reproduce en tres ámbitos: a) la familia, a través de la socialización, al considerar que el éxito de las niñas sigue proyectándose como una combinación de profesión y maternidad; b) la escuela, donde la reproducción de estereotipos explica, en buena parte, la concentración de las jóvenes en estudios compatibles con la vida familiar, y c) la demanda laboral, que requiere en la vida pública capacidades semejantes a las valoradas en la vida familiar. Entonces, no es casual que las mujeres predominen entre los trabajadores de los servicios de educación y salud, los servicios a las personas y el comercio (CEPAL, 2010).

Así, los estereotipos de género y los prejuicios en relación a las supuestas habilidades, preferencias y características de las mujeres y los hombres siguen imponiendo límites a la diversificación de la fuerza de trabajo femenina en un número de actividades y ocupaciones más amplio. Incluso, eso es así entre las personas que logran los mayores niveles educativos. Por ejemplo, pese a que el 45,2% de las personas que realizan investigación en ciencia y tecnología en América Latina y el Caribe son mujeres –proporción que aumentó en los últimos años–, ellas se concentran principalmente en áreas relacionadas con los tradicionales roles femeninos, tales como educación y humanidades, ciencias de la salud, biología, ciencias sociales y están sub-representadas especialmente en las ingenierías y tecnología, campos en los cuales predominan los hombres. Las posibilidades de que las mujeres capacitadas ingresen, permanezcan y sean reconocidas en la comunidad científica están restringidas principalmente por tres barreras: a) el peso del trabajo no remunerado y de cuidado, especialmente en la fase inicial de la carrera, b) por la fuerte predominancia masculina en la estructura de poder de ciencia y tecnología, y c) por los estereotipos y prejuicios alrededor de los roles de los hombres y las mujeres en la sociedad que permean de modo imperceptible muchas elecciones individuales y conductas (CEPAL, 2013).

## 1. Escasa calidad de los empleos femeninos

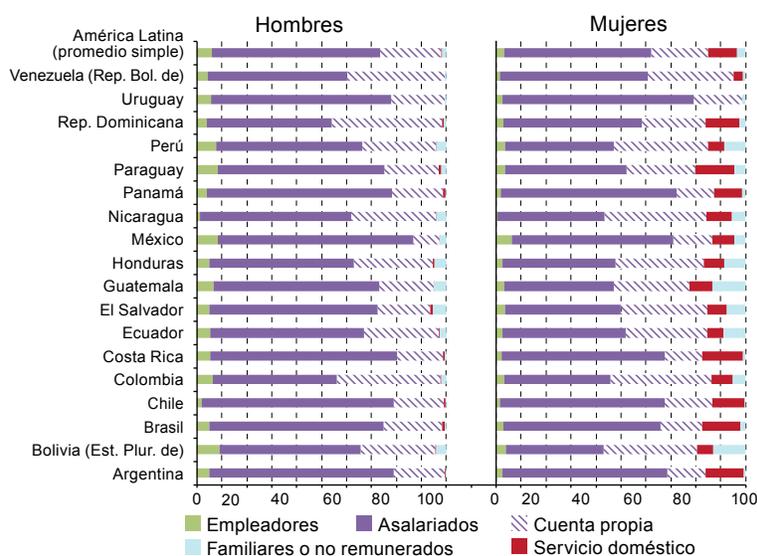
Las mujeres se encuentran en lugares más precarios en el mercado laboral y con menores retribuciones. Al analizar las distintas categorías ocupacionales, se observa que los hombres son principalmente asalariados (67,7% del total de hombres ocupados) y tienen una presencia mayor entre los empleadores (5,9% de los hombres ocupados son patronos contra el 3,3% de las mujeres ocupadas). Las mujeres, en cambio, constituyen una menor proporción en el trabajo asalariado (58,9% de las ocupadas) y una de cada diez (11,6%) está empleada en el trabajo doméstico remunerado, mientras que para los hombres este porcentaje es mínimo (0,5%) (gráfico 8).

Las mujeres asalariadas están más representadas en el empleo público que en el sector privado, donde la brecha favorece a los hombres, en particular, en establecimientos de 6 o más trabajadores. De esta forma, el empleo público representa una fuente importante de empleo para las mujeres, categoría en la que coexisten distintos tipos de empleos: pese a que el 95,5% de las mujeres urbanas asalariadas en el sector público en la región cuentan con protección en salud y/o pensiones, algunos empleos presentan problemas de bajos salarios, escasa capacitación y desarrollo profesional (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Nótese, que una de cada cinco mujeres ocupadas trabaja por cuenta propia y que en su mayoría lo hace en el sector de comercio o servicios, lo que puede explicarse por las menores exigencias de capital inicial que conlleva el desarrollo de esas actividades (gráfico 8). Si bien la categoría de cuenta propia puede referirse a emprendimientos formales, en la región generalmente se relaciona con el mercado informal. En el caso de las mujeres, particularmente de aquellas en hogares pobres, resulta una alternativa

que les permite la generación de ingresos y la conciliación entre el acceso a bienes monetarios y las tareas domésticas y de cuidado, ya que usualmente estos emprendimientos son una extensión de la producción de bienes y servicios de sus hogares. Muchas veces los emprendimientos y microempresas esconden situaciones de precariedad desde el punto de vista de ingresos, duración en su tiempo de vida productiva, jornadas laborales, regulación y seguridad social (CEPAL, 2015).

**Gráfico 8**  
**Población ocupada por categoría ocupacional y sexo, áreas urbanas, alrededor de 2012**  
(En porcentajes)



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

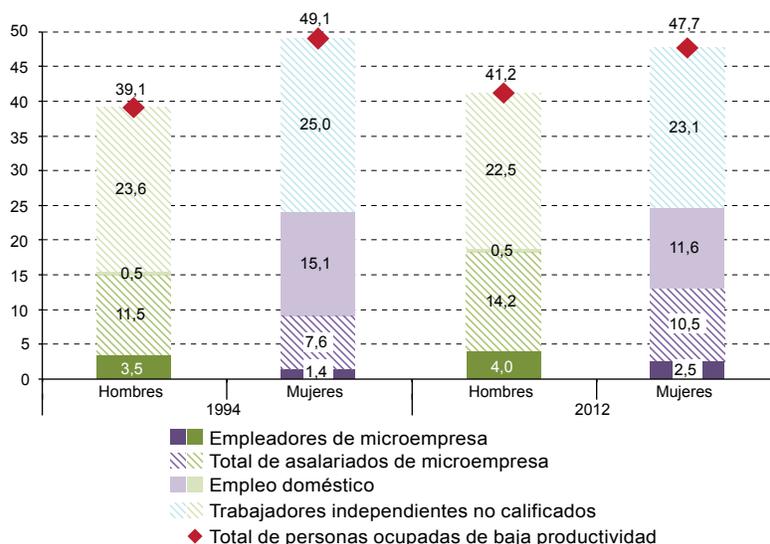
Por otra parte, y tal como se muestra en el gráfico 9, el 47,7% de las mujeres de la región se ocupa en empleos que presentan precariedad desde el punto de vista de los salarios, duración en el tiempo, seguridad social, entre otros, mientras lo hace el 41,2% de los hombres ocupados. Se trata de mujeres y hombres que se desempeñan como empleadores o asalariados que trabajan en empresas con hasta cinco empleados, trabajan en el empleo doméstico o son trabajadores independientes no calificados.

Las mayores dificultades que las mujeres enfrentan en el mercado de trabajo también se expresan en la mayor presencia femenina en el sector informal y en empleos sin cobertura de seguridad social. En promedio, el 63,6% de las mujeres asalariadas y el 62,7% de los hombres asalariados no cotizan a la seguridad social, pese a los progresos que se registraron en la región en la última década (CEPAL, 2014a). Son las mujeres en empleos asalariados en establecimientos pequeños, en empleos no asalariados y quienes se desempeñan en el servicio doméstico las que tienen menores cotizaciones, lo que acarrea dificultades para recibir una pensión y mantener su autonomía económica en la vejez.

Esta situación no solo es consecuencia de la mayor presencia de mujeres en ocupaciones más precarias o en la informalidad, sino por la intermitencia de las trayectorias laborales. Las mujeres entran y salen del mercado de trabajo según las necesidades de cuidado de sus familias, lo que resulta en mayores complicaciones para cumplir con todos los requisitos para acceder a los beneficios previsionales.

La mayor expectativa de vida de las mujeres agudiza el problema: en promedio, las mujeres viven más tiempo y perciben menores ingresos que los hombres, los que además disminuyen significativamente con el transcurso de los años. La dependencia económica de las mujeres en la vejez las vuelve más vulnerables a ser víctimas de violencia doméstica, no tener garantizado su derecho a la salud y a los cuidados, demandas que se incrementan con la edad. Al contrario, muchas veces, esas mujeres deben ejercer el rol de cuidadora hasta edades muy avanzadas y contribuir con sus escasos ingresos al sostenimiento económico de sus familias.

**Gráfico 9**  
**América Latina: ocupados urbanos en sectores de baja productividad (sector informal),**  
**por sexo, alrededor de 1994 y 2012**  
*(En porcentajes)*

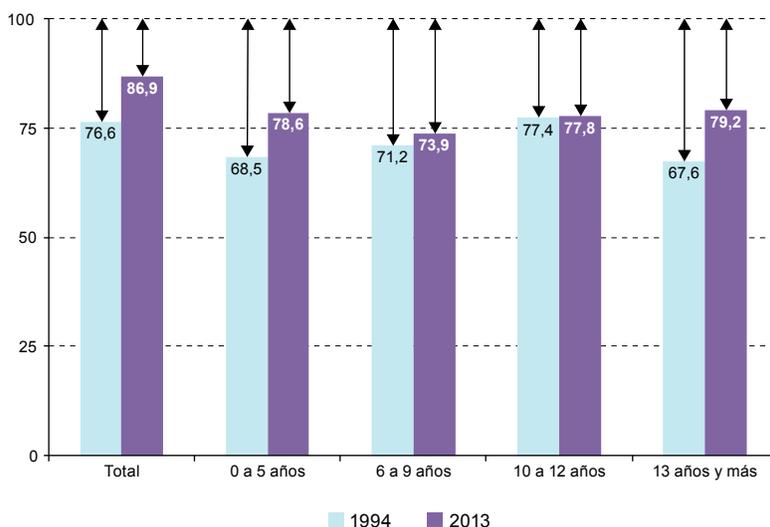


Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

## 2. Menores remuneraciones y salarios

El lugar que las mujeres ocupan en el mercado de trabajo y la calidad de los puestos que ocupan influyen en las diferencias en las remuneraciones de hombres y mujeres, brecha que muestra una tendencia decreciente pero a un ritmo muy lento: en 1994 ellas ganaban en promedio el 76,6% de lo percibido por los hombres, mientras que en 2013 ese porcentaje había aumentado al 86,9% (gráfico 10).

**Gráfico 10**  
**América Latina (promedio simple): proporción del salario medio de las mujeres asalariadas**  
**entre 20 y 49 años de edad, que trabajan 35 horas y más por semana, respecto del salario**  
**de los hombres de iguales características, según años de escolaridad, áreas urbanas.**  
**Alrededor de 1994 (16 países) y 2013 (18 países)**  
*(En porcentajes)*



Fuente: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Las mayores brechas de ingresos entre hombres y mujeres se registran en la economía informal y en el trabajo por cuenta propia, mientras que entre los asalariados la brecha es más estrecha. Asimismo, la diferencia de remuneraciones por sexo se acentúa a medida que aumenta la edad de las trabajadoras y trabajadores, hasta llegar a su nivel máximo en el tope de la trayectoria laboral, generalmente entre los 45 y 55 años. Esto es así, porque si bien los salarios de “entrada” son relativamente equilibrados, comienzan a distanciarse en la medida en que los hombres tienen más oportunidades que las mujeres de ascensos en sus carreras y acceso a posiciones de más responsabilidad, mientras que el “techo” en la trayectoria de las mujeres es más bajo y sus posibilidades de ascenso inferiores (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Finalmente, en el gráfico 10, se observa que la brecha salarial de género más pronunciada entre las mujeres y los hombres se produce en los grupos con menos de seis años de educación formal y aquellos que tienen estudios postsecundarios (sobre 13 años en el sistema formal de educación), a pesar de que los ingresos de los trabajadores de ambos sexos aumentan en función del número de años de estudio y de que la brecha de ingresos se ha reducido gracias a los mayores ingresos de las ocupadas con mayores credenciales educativas. Esto último se relaciona con la segmentación ocupacional por género en el mercado de trabajo, que tiende a dejar a las mujeres en ramas productivas y grupos ocupacionales donde los salarios promedio son más bajos, como por ejemplo, enfermeras y maestras de enseñanza preescolar y básica.

La existencia de la penalización salarial para las mujeres se explica por distintos motivos: la división sexual de las tareas domésticas en el hogar, la discriminación de los empleadores, la segregación educativa antes de ingresar al mercado laboral y otros factores asociados a pautas sociales o culturales. La interrelación de las múltiples discriminaciones que experimentan las mujeres en el mercado de trabajo tiene por resultado que se ocupen en empleos precarios con escasos derechos sociolaborales o sindicales y bajas perspectivas de mejorar su situación salarial.

## **B. Políticas laborales para las mujeres en tanto grupo vulnerable**

A fin de suprimir las discriminaciones que mantienen las diferencias de género en el mundo del trabajo y alcanzar la meta de autonomía económica de las mujeres, es necesario diseñar y poner en práctica políticas laborales orientadas a la igualdad de género en el mercado laboral.

Las políticas laborales se pueden abordar desde un concepto restringido o desde una noción más amplia. El primero tiende a asociarse con aspectos y acciones propias del ámbito de dominio de los Ministerios de Trabajo, tales como la legislación laboral, la inspección laboral, la intermediación, la negociación salarial y las políticas vinculadas a procesos como la formación de recursos humanos y la promoción de microempresas. En cambio, un concepto amplio de política laboral aborda los problemas centrales del mercado de trabajo y se proyecta hacia los procesos económicos y sociales de mayor envergadura, como la generación de empleos de calidad, la atención a los principales problemas de oferta y demanda, aspectos estratégicos como el diseño de políticas macroeconómicas de inversión y de crecimiento económico de los países, la protección social y las estructuras relativas al mundo laboral —normas legales, organismos públicos, relaciones de trabajo y organización de los actores sociales— (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Las instituciones laborales y las políticas de empleo tienen un rol fundamental en el desarrollo, pues responden al imperativo de creación de puestos de trabajo en número y calidad necesarios como para generar un ciclo virtuoso de crecimiento y bienestar en los países. Pero también, y desde la perspectiva de género, pueden contribuir a reducir las inequidades que se registran en el mercado de trabajo entre hombres y mujeres.

Las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo no son neutrales en términos de género y, por lo tanto, su implementación provoca efectos diferenciados sobre las mujeres y los hombres. No tomar este principio en consideración, lleva a que las brechas iniciales de género se vayan ampliando al aplicar tales políticas.

En ese sentido, no deben confundirse las políticas dirigidas a las mujeres con las políticas de género. Las políticas para mujeres están focalizadas en ciertos grupos de mujeres —en general pobres— y tienen el objetivo de mejorarles las condiciones de vida a través de un mayor acceso al mercado de trabajo o a los ingresos. En cambio, las políticas de género, tienen objetivos más amplios y ambiciosos, tales como modificar la desigualdad de oportunidades y trato entre las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo (Yannoulas 2005, citado en Maurizio 2010).

El salario mínimo, la negociación colectiva y la inspección del trabajo son las principales instituciones laborales. Mientras que las políticas del mercado de trabajo pueden ser clasificadas en activas y pasivas. Las políticas activas son intervenciones del sector público destinadas a evitar o reducir el desempleo, aumentar la empleabilidad y brindar acceso a empleos productivos al mayor número posible de trabajadores y trabajadoras. Se dirigen a todas las personas que están o desean ingresar al mercado de trabajo, y comprenden la intermediación laboral, la formación profesional y la generación directa e indirecta de empleos. Las políticas pasivas del mercado de trabajo suelen tener una orientación social, en virtud de la cual permiten la provisión de ingresos a trabajadores de ambos sexos que perdieron su empleo, de manera que se orientan hacia el conjunto de personas desempleadas y comprenden los seguros de desempleo y la producción de informaciones laborales.

En la mayoría de los países de la región, las instituciones laborales y las políticas de empleo se organizan bajo sistemas nacionales o públicos de empleo y se concretan en programas de gobierno que, lamentablemente, no están necesariamente coordinados entre sí y que, en general, abordan la situación de hombres y mujeres indistintamente, sin considerar la discriminación que afecta principalmente a las mujeres, a quienes en varias oportunidades se considera como “grupo vulnerable”. Además, a pesar de que en los años recientes muchas de las directrices de política económica aplicadas en la región han priorizado la generación de empleos, con mucha frecuencia las políticas laborales surgen y operan de manera dispersa, sin un fuerte marco de integración entre ellas, ni tampoco con otras políticas nacionales, como las políticas macroeconómicas o bien con las políticas de género, las cuales operan en la práctica como mundos separados (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Aunque la institucionalización de la perspectiva de género se ha ido instalando paulatinamente en la región, las políticas dirigidas a mejorar las oportunidades de trabajo de las mujeres se caracterizan, en general, por operar con frecuencia en pequeña escala, de forma autónoma y muchas veces en paralelo, perdiendo efecto en su impacto. Dicha separación contribuye a debilitar el desarrollo de la perspectiva de género en la mayoría de las políticas laborales y permite comprender por qué al interior de los Ministerios de Trabajo la promoción del empleo de calidad de las mujeres en igualdad con los hombres no siempre constituye una prioridad, y la coordinación entre estas y otras entidades estatales, como los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres, es fluida solo en algunos países o se produce de forma esporádica y puntual (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

Asimismo, se observan dificultades en la aplicación de las leyes para el adelanto de la mujer a pesar de tener un marco legislativo alineado con las convenciones internacionales de derechos humanos e inclusive constituciones abiertamente favorables a la igualdad de género. Pese a ello, no se logran aprobar políticas, programas o recursos para el cumplimiento de los objetivos (CEPAL, 2015).

Entre los principales avances registrados en los países de la región, se pueden mencionar los cambios legislativos relacionados con los derechos de las trabajadoras, tales como leyes de reconocimiento de las trabajadoras domésticas, leyes de igualdad salarial, protección a la maternidad y permisos por paternidad, normas contra el acoso sexual y laboral, leyes para prohibir la exigencia de certificados médicos de no embarazo para el ingreso al empleo, entre otros. Nótese que los avances no siempre son suficientes en estos campos. Por ejemplo, la jurisprudencia de la mayoría de los países de la región incorpora el principio de igualdad salarial pero con un alcance restrictivo, de acuerdo a la tesis “igual salario por trabajo igual”, haciendo desaparecer la idea de “igual valor” que establece el C100 de la OIT, que permite, justamente, la comparación entre las diferentes tareas que realizan generalmente los hombres y las mujeres.

Otro conjunto de logros tiene relación con proyectos socio-productivos, incubadoras de proyectos y apoyo a emprendimientos dirigidos a facilitar el acceso a los mercados, al crédito y/o a la educación técnica. Estos programas tienen en común que apoyan a mujeres de escasos recursos, jefas de hogar y en situación de vulnerabilidad como las víctimas de violencia adolescentes embarazadas (CEPAL, 2015).

Respecto a los cuidados, las salas cuna y los servicios para las personas dependientes como las personas mayores y/o enfermas son insuficientes, hecho que requiere de una atención prioritaria debido al contexto demográfico de la mayoría de los países de la región. En este sentido, aunque recientes y escasas, no dejan de ser relevantes las iniciativas orientadas a enfrentar el mundo del trabajo de manera integral adoptando leyes que mitigan los efectos de la división sexual del trabajo como los permisos por paternidad.

Por estas razones, la CEPAL insta a redoblar los esfuerzos en materia laboral y de acceso de las mujeres al mercado de trabajo en condiciones igualitarias con los hombres e insiste en la necesidad de establecer la corresponsabilidad social en las tareas domésticas y de cuidado (CEPAL, 2015).

De esa manera, se puede concluir que las iniciativas aplicadas hasta el momento por la mayoría de los países de la región para abrir las oportunidades laborales de las mujeres y ampliar su protección social adolecen de dos falencias principales. En primer lugar, enfrentan la situación de mujeres en tanto grupo vulnerable y subrayan la necesidad de apoyar a grupos específicos diferenciados por la edad (mujeres mayores y niñas); ubicación geográfica (mujeres rurales); y racial (mujeres afro, indígenas, y/o gitanas) (CEPAL, 2015).

Como se señala en el *Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigésimo tercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General en los países de América Latina y el Caribe* elaborado por la División de Asuntos de Género de la CEPAL, aún prevalece una asociación entre la noción de vulnerabilidad de las mujeres como colectivo, programas contra la pobreza, y pequeños emprendimientos productivos que algunas veces se reportan como políticas de acceso al mercado laboral (CEPAL, 2015).

Basta mencionar que tres de cada cuatro países en América Latina (12) -de alguna manera- enfrentan la pobreza de las mujeres como un asunto de pequeños emprendimientos y/o microcréditos, sea para vivienda, agricultura, terreno o actividades comerciales y productivas. También, se han extendido los programas de transferencias condicionadas (PTC) como una forma generalizada de atención las familias pobres, programas que consolidan el rol de las mujeres —sobre todo las de menores ingresos— como madres y cuidadoras, sin que se promuevan mecanismos que les permitan una participación económica efectiva. Estos programas se orientan más a reducir la vulnerabilidad económica de las mujeres que a aumentar su autonomía económica (CEPAL, 2015).

Otro ejemplo de la atención de las mujeres en tanto grupo vulnerable, son los programas de creación de empleo directo que se sitúan en una zona gris entre las políticas laborales y de combate a la pobreza. A través de ellos se ofrecen empleos temporales con una paga de escaso monto a miembros de hogares pobres, en especial, a las mujeres jefas de hogar. Por lo general estos programas tienen entre sus beneficiarios solo a mujeres y no atraen a hombres desocupados, quienes no están dispuestos a trabajar por salarios (o subsidios) tan bajos y prefieren esperar mejores oportunidades de empleo.

En segundo lugar, la mayoría de las políticas laborales y de empleo se elaboran como si fueran “neutras” al género, lo que resta oportunidades a las mujeres, desperdiciando sus capacidades y sometiéndolas a una exigencia laboral incompatible con la falta de servicios de cuidado y con los usos y costumbres imperantes en las familias que aún delegan en ellas la mayor responsabilidad del trabajo no remunerado (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013).

De esta manera, las políticas de empleo en general no abordan —o lo hacen de una forma no sistemática— los principales asuntos relacionados al trabajo de las mujeres: el acceso al mercado de trabajo y a la ocupación; la segmentación ocupacional y las barreras al desarrollo profesional; las brechas de remuneraciones, la discriminación étnica y racial que se agrega a las desigualdades de género; la

ausencia de protección social y de sistemas de cuidados, el acceso a la tierra, a los insumos productivos, al crédito y la tecnología, entre otros (OIT 2013, citado en CEPAL 2014b).

Por ejemplo, pese a su potencial, y aunque la mayoría de los programas de formación laboral y capacitación tienen entre sus objetivos la incorporación de un enfoque de género, en general se orientan a segmentos de trabajadores —hombres y mujeres— definidos por rasgos particulares donde no se asigna relevancia a las barreras específicas que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo. Asimismo, las decisiones sobre capacitación están asociadas a las necesidades de la demanda de trabajo y no tienen entre sus objetivos la disminución de la segregación ocupacional (horizontal o vertical). Así, habitualmente las mujeres continúan capacitándose en materias u oficios vinculados tradicionalmente a los roles femeninos y no en ramas tradicionalmente “masculinizadas”, con mayores expectativas laborales, mejores condiciones de trabajo y salarios.

Adicionalmente, 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.



## **IV. Los desafíos de las instituciones laborales y las políticas de empleo**

---

La adopción de políticas laborales con un claro enfoque de igualdad de género, que puedan promover que en los mercados de trabajo las mujeres no sean discriminadas, constituye un desafío prioritario en la región.

Para identificar y aprovechar el potencial que tienen las instituciones y las políticas de empleo para la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres, se requiere de Estados comprometidos con los derechos laborales de las mujeres, lo que se traduce en instituciones fuertes, marcos legales claros y eficazmente aplicados y actores involucrados con su alcance.

Tales objetivos demandan que haya disponibilidad de información estadística desagregada por sexo para visibilizar la situación diferente en que se encuentran las mujeres en el mercado de trabajo en relación a los hombres, continuar y fortalecer la formación y capacitación para funcionarios públicos en materia de igualdad de género, diálogo social y una evaluación de los mecanismos y políticas en ejecución, con seguimiento en su eficacia, impacto y resultados diferenciados para las mujeres y los hombres.

Aumentar la empleabilidad de las mujeres y brindarles acceso a una gama más amplia de ocupaciones, mejorar la calidad de los empleos y los ingresos y promover la corresponsabilidad de los cuidados constituyen acciones claves para avanzar en la igualdad de género en el mercado de trabajo y en la autonomía económica de las mujeres. Las instituciones laborales y las políticas de empleo pueden contribuir de diversas maneras a alcanzar esas metas, siempre que dichos objetivos estén presentes en su diseño, implementación y evaluación<sup>12</sup>.

### **A. Incentivar la empleabilidad de las mujeres y su acceso a más ocupaciones**

#### **1. Los servicios de empleo y la intermediación laboral**

Los servicios de empleo constituyen un enlace entre la oferta y la demanda de trabajo, con el objetivo de facilitar la inserción en el mercado laboral y contribuir a reducir el desempleo y aumentar la productividad.

<sup>12</sup> Para mayor información, ver: CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT 2013 y Maurizio 2010.

La intermediación laboral brinda un servicio de apoyo a los trabajadores de ambos sexos y a los empleadores en la búsqueda de empleos, mediante la generación y difusión de información sobre vacantes y la situación general del mercado de trabajo.

Estos servicios pueden cumplir un papel crucial en la promoción de la inserción y desarrollo laboral de las mujeres porque pueden ofrecerles una amplia gama de valiosa información: plazas vacantes, perfiles más requeridos, ocupaciones con mayores perspectivas y los caminos más adecuados para llegar a ellas, los derechos de las trabajadoras, información especial para emprendedoras y disponibilidad de servicios de cuidado, entre otros. Más si se considera que en la medida en que las mujeres participan menos o de manera intermitente en la fuerza de trabajo, se reduce su acceso a las redes informales de búsqueda de empleo, lo que constituye un obstáculo para su inserción en el mercado de trabajo.

Adicionalmente, los servicios de intermediación laboral pueden desempeñar un papel muy importante para sensibilizar a los empleadores y fomentar una mayor apertura al empleo de las mujeres. En particular, cuando reciben ofertas de puestos de trabajo que agregan a la descripción la preferencia por trabajadores hombres.

Para que eso sea así, es necesario que estos servicios incorporen el enfoque de género y cuenten con personal capacitado para atender la heterogeneidad de las necesidades y posibilidades de las mujeres, a la vez que deben estar enfocados en promover su ocupación en mejores puestos de trabajo. Es necesario que desde estas instancias exista una estrategia explícita de incorporación de trabajadoras a sectores tradicionalmente “masculinos” de la economía y a empleos de calidad en sectores de media o alta productividad.

## **2. Capacitación, formación profesional y certificación de competencias**

La educación es una condición necesaria para ingresar y desarrollarse en el mercado de trabajo. Sin embargo, los retornos a la educación son diferentes para las mujeres y los hombres debido a la tradicional división sexual del trabajo y sus consecuencias en las especializaciones y profesiones que ellas y ellos eligen mayoritariamente, a la segregación ocupacional y la menor valoración de las ocupaciones con alta presencia femenina.

De allí que los programas de capacitación tienen un potencial positivo para mejorar la empleabilidad, la estabilidad laboral, las trayectorias laborales ascendentes y los salarios, en particular para las mujeres cuyo abanico de posibilidades laborales es significativamente más reducido que el de los hombres. Entre los principales beneficios, la formación profesional facilita la inserción laboral y la reinserción de personas cesantes o con prolongados tiempos de inactividad, desempleo o salidas del mercado de trabajo producto de la maternidad o el cuidado infantil, entre otras causas. Además, los programas de capacitación pueden contribuir a la disminución de la segregación ocupacional entre hombres y mujeres si proponen actividades dentro del horario de trabajo y la incorporación de mujeres en cursos de especialización que tradicionalmente atraen a los hombres.

Asimismo, para mejorar el acceso de las mujeres con menores calificaciones y/o bajos niveles educativos al mercado formal de trabajo se pueden poner en vigor mecanismos de certificación de habilidades y competencias previas y/o adquiridas en distintos ámbitos (escuela, familia, comunidad, experiencia laboral) y que no tienen reconocimiento formal. Estos son programas importantes para reconocer y profesionalizar diversos oficios, como por ejemplo los ejercidos en el ámbito de los cuidados, donde se desempeñan muchas mujeres.

Resulta relevante llevar a cabo un proceso de evaluación continua de los resultados de tales programas, en particular para responder en qué medida han logrado reducir la segregación horizontal y vertical que experimentan las mujeres en el mercado de trabajo, cuáles son las trayectorias laborales y de ingresos luego de su participación en estos programas, si se tuvo en cuenta desde la elaboración

de los programas aspectos como la existencia de oferta de servicios de cuidado infantil, de traslado, la flexibilidad horaria, de modo que las mujeres puedan efectivamente participar de este tipo las actividades y si se consideró la heterogeneidad del grupo de mujeres al momento de diseñar estos programas, entre otros.

### **3. Generación directa de empleos**

Los programas de creación de empleo directo surgen habitualmente como medida de emergencia en contextos de fuerte contracción de la demanda laboral por crisis económicas, factores estacionales o catástrofes naturales y, especialmente, ante la ausencia de sistemas de protección contra el desempleo con amplia cobertura. Son esquemas que ofrecen trabajos temporales a cambio de una remuneración cercana al salario mínimo y, en general, están orientados a los miembros de hogares pobres, en tareas de baja productividad, como por ejemplo, labores de limpieza, construcción y mantenimiento de la infraestructura física.

En el caso de mujeres que no se habían incorporado a la fuerza de trabajo por falta de opciones, estos programas les abren la oportunidad de hacerlo. A pesar de la elevada cobertura femenina, estos programas no tienen un enfoque de género explícito. La mayor cantidad de beneficiarias mujeres se debe a los escasos ingresos o subsidios que estos programas entregan y a que, por lo general, no brindan conocimientos y habilidades reconocidos por el mercado, por lo que no contribuyen a mejorar la reinserción laboral posterior de los desempleados.

Distinto es el caso de los programas de generación directa de empleo en obras públicas de infraestructura con metodologías intensivas en mano de obra. Los mismos identifican proyectos que pueden ser ejecutados con un estándar de calidad equivalente pero menor intensidad de uso de maquinarias y mayor incidencia de la mano de obra. Esta metodología no es aplicable a cualquier proyecto de infraestructura, siendo el mantenimiento de caminos rurales uno de los más utilizados. Si se ponen en práctica acciones positivas a favor de las mujeres, estos programas pueden generar empleos directos para ellas con contratos formales de trabajo en la ejecución de las obras, con salarios o ingresos similares a los hombres.

Aunque se trata de empleos de corto plazo, que depende de la duración del trabajo de la obra, pueden ser potenciados en el mediano y largo plazo si se articulan con la capacitación de los trabajadores de ambos sexos que participan en las faenas. Asimismo, se pueden generar empleos indirectos para las trabajadoras por cuenta propia que venden bienes y servicios relacionados con la demanda local provista por la ejecución de obras.

Estos programas tienen además el potencial de generar cambios en la forma como hombres y mujeres perciben las capacidades laborales femeninas y modificar la percepción tradicional de los roles de género.

### **4. Programas indirectos de fomento al empleo**

Las políticas de creación indirecta de empleo para la contratación de mano de obra por parte de las empresas privadas como para retener a aquellos trabajadores que hubieran sido despedidos, consisten en estímulos o subsidios económicos que reduce los costos laborales no salariales o que cubre parte del salario de las y los trabajadores.

Una línea de programas de apoyo indirecto a la creación de empleo son los incentivos legales que otorga el Estado para promover la contratación de trabajadores por parte de las empresas privadas. El estímulo consiste en un subsidio que reduce los costos laborales no salariales o que cubre parte del salario, por un tiempo limitado y con expectativa que la relación contractual persista más allá de la vigencia del subsidio. Estos programas tienen un alto potencial de promoción de la igualdad de género en el ámbito laboral si se ponen en vigencia como una acción positiva o afirmativa para la mayor participación de las mujeres.

Por su parte, los programas de apoyo al autoempleo y a las microempresas también pueden ser considerados dentro de los programas de creación indirecta de empleo. El estímulo de las micro y pequeñas empresas usualmente ha sido abordado con la perspectiva de desarrollar un entorno favorable para estos

negocios e implementar políticas de desarrollo productivo específicas para este tipo de emprendimientos. Con relación al primer grupo de políticas, se destacan las orientadas a reducir los costos de producción y transacción, en particular, los costos de registración, tributarios y laborales. La experiencia indica que los esquemas destinados a reducir los costos de producción y transacción resultan necesarios para apuntalar la formalización de las micro y pequeñas empresas, pero claramente no son suficientes para fomentar su expansión y, de esta manera, generar más empleo de calidad en este segmento.

Sin embargo, también existen programas de apoyo a la tarea de iniciar un empleo independiente como trabajador por cuenta propia o microempresario, tales como el acceso al crédito, capital semilla, asistencia técnica para la gestión y formalización de los negocios y apoyo a la comercialización. Dependiendo del rubro del emprendimiento, estos programas favorecen el empleo de mujeres o de hombres. Por lo general, se implementan programas para la creación y el fortalecimiento de emprendimientos llevados a cabo por microempresarias de bajos ingresos, lo que convierte a estos programas en herramientas para superar las condiciones de pobreza en las que vive su familia.

También, existen avances en términos de servicios financieros no tradicionales, como las garantías bancarias, el factoring y el arrendamiento financiero (leasing), lo que contribuye a disminuir la presión sobre las empresarias de presentar garantías físicas al solicitar un préstamo. Estas acciones tienen alto potencial para promover la igualdad de género en el trabajo ya que por razones culturales y, en algunos casos, legales, las mujeres empresarias enfrentan mayores obstáculos que los hombres para otorgar los avales requeridos por los prestamistas.

## **B. Mejorar la calidad de los empleos y los ingresos**

### **1. La inspección del trabajo**

Contar con una legislación adecuada es condición necesaria pero insuficiente para alcanzar la igualdad de oportunidades y trato en el mercado de trabajo. Para hacer cumplir la ley se requiere de efectivos servicios de inspección laboral que entreguen información y asistencia a los trabajadores y empleadores, identifiquen problemas que no están cubiertos por la ley —con el objetivo de proponer reformas legales— y realicen el seguimiento de la aplicación de los convenios colectivos (OIT, Convenio N° 181).

La labor de la inspección del trabajo es compleja porque no hay muchos precedentes de fiscalización de la discriminación, generalmente se limita a la economía formal e incluso dentro de ella hay sectores con presencia mayoritaria femenina que rara vez son fiscalizados (el empleo doméstico, por ejemplo). Además, los inspectores del trabajo no siempre han sido sensibilizados en temas de género y puede no considerarse prioritaria debido al bajo número de denuncias, lo cual constituye un círculo vicioso, ya que las trabajadoras no denuncian también por falta de resultados o por temor a represalias.

Trabajar en resolver esas dificultades es fundamental para lograr mejores condiciones de trabajo y reducir la desigualdad que enfrentan las mujeres. En particular, porque desde la inspección del trabajo se puede verificar si se cumple la ley sin esperar que se efectúe una denuncia. La discriminación en el empleo, el acoso sexual y la protección de la maternidad son, entre otros, ámbitos en los que se requiere renovar esfuerzos.

### **2. La negociación colectiva**

El proceso de la negociación colectiva puede resultar un instrumento muy valioso para avanzar en la igualdad de oportunidades de hombres y mujeres en el mercado de trabajo. Sin embargo, resulta claramente insuficiente porque no alcanza a una parte importante de la población femenina ocupada, debido a la mayor informalidad y precariedad laboral que ellas experimentan como por la sobrerrepresentación en sectores que están excluidos por ley de esta institución, como es el caso de las trabajadoras de casas particulares, las trabajadoras rurales y muchas trabajadoras de maquiladoras.

Por otra parte, las cláusulas referidas a la equidad de género incluidas en las negociaciones colectivas tienen un bajo nivel de desarrollo en la región, producto del debilitamiento de todo el proceso de negociación colectiva durante la década de los noventa, la menor cobertura de las mujeres debido a la mayor inserción en puestos precarios, la reducida participación de las mujeres en puestos de toma de decisiones en las empresas y en las organizaciones de trabajadores y trabajadoras.

En relación a los temas abordados en las cláusulas de los convenios, en los últimos años se evidencian avances en lo que se refiere a la protección de la mujer trabajadora en tanto madre: se ampliaron las garantías relativas a la maternidad por adopción y se estableció la prohibición de exigir una prueba de embarazo para acceder a un empleo, por ejemplo. Sin embargo, el avance ha sido menor en el reconocimiento de las responsabilidades familiares compartidas y en la igualdad en las condiciones de trabajo, como podrían ser medidas para fomentar la parentalidad desde el trabajo y la promoción o evaluación del desempeño desde una perspectiva de género.

### **3. El salario mínimo**

El salario mínimo es una institución presente en la mayoría de los países del mundo. Su valor tiene importantes efectos en la demanda interna de las economías y en la organización de las remuneraciones en el mercado laboral, estableciendo las señales sobre lo que es considerado el umbral mínimo a partir del cual se debe orientar la pirámide salarial. A su vez, asegura un nivel de ingreso mínimo para todas las personas que trabajan, por lo cual tiene gran relevancia para los trabajadores más vulnerables o que pertenecen a categorías de ocupación donde existe un bajo nivel de sindicalización o un poder de negociación muy débil, en los cuales las mujeres están sobre representadas.

A nivel mundial, los países que tienen salarios mínimos más elevados son también los que registran menores niveles de desigualdad (OIT 2008, citado en CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT 2013). Esto es así, porque al elevar los salarios del extremo inferior de la distribución, la brecha con respecto a las remuneraciones más altas se reduce. Sin embargo, la posibilidad de mejoramiento relativo del salario de las mujeres está sujeta a que se evite un deterioro en el nivel de empleo y a que no se produzca una sustitución del empleo femenino por el masculino. A su vez, la eficacia de este instrumento para reducir la brecha salarial depende de que efectivamente se cumpla la legislación, lo que otorga una gran importancia a los mecanismos de sanción, aplicación y control de la legislación laboral.

Aunque la fijación del salario mínimo rige solo para los trabajadores que están insertos en el sector formal de la economía, puede beneficiar también a quienes trabajan en el sector informal de la economía por su efecto “derrame” sobre las remuneraciones. Incluso, puede alentar la inserción de muchas mujeres que no participan del mercado de trabajo como consecuencia de las bajas remuneraciones que se ofrecen.

## **C. Promover la corresponsabilidad de los cuidados**

### **1. Legislación laboral a favor de los cuidados parentales**

La legislación laboral sobre protección de la maternidad y apoyo a los trabajadores con responsabilidades familiares es una herramienta fundamental para promover la asunción compartida de las responsabilidades del cuidado entre las mujeres y los hombres, desde el mundo del trabajo. Dichas normativas tienen el objetivo de prevenir la discriminación y garantizar el derecho a trabajar remuneradamente sin tener que renunciar a proveer el cuidado de los miembros de la familia que así lo requieran y pone al Estado como garante de un nivel básico de protección de las trabajadoras y trabajadores.

El marco normativo laboral de los países de América Latina y el Caribe tienden a centrarse en demandas conciliatorias muy específicas relacionadas con el embarazo y la maternidad, sin considerar las responsabilidades familiares que corresponden a padres y madres. La legislación se ha desarrollado para las mujeres trabajadoras bajo el supuesto de que ellas son las principales responsables del cuidado familiar y no han integrado a los hombres, hecho que las perjudica frente a los empleadores que presumen que ellas significan un mayor costo laboral respecto a los hombres.

Menos frecuentes son las medidas laborales que incluyen el concepto de trabajador de ambos sexos con responsabilidades familiares y a favor de la mayor participación de los hombres en los cuidados, representando las licencias de paternidad el avance de mayor importancia en varios países de la región. Los permisos para trabajadores y trabajadoras por enfermedad del hijo o de otro miembro de la familia directa y la garantía de servicios de cuidado para los hijos de los trabajadores de ambos sexos tienen un menor desarrollo, mientras que solo dos países de la región garantizan una licencia parental durante el período inmediatamente posterior a la licencia de maternidad: Cuba y Chile.

En Cuba, los padres pueden decidir que uno de ellos quedará en casa cuidando a su hijo/a hasta que cumple un año de edad, a cambio de una retribución equivalente al 60% del beneficio de la licencia maternal. En Chile, a partir de la modificación del Sistema de Protección de la Maternidad en el año 2011, si ambos padres trabajan de manera remunerada, la madre puede decidir traspasar hasta seis meses de su permiso postnatal parental al padre, quien recibe un subsidio equivalente a su salario con un tope mensual de 66 UF<sup>13</sup>. Este constituye el avance regional reciente más importante respecto a la normativa laboral a favor de la parentalidad (Lupica 2015 y Lupica 2013).

Adicionalmente, en la mayoría de los países no se establecen garantías de cuidado de los miembros de la familia que no sean los propios hijos e hijas. Si bien existe una clara definición de las obligaciones legales de cuidado de ambos cónyuges en relación con sus descendientes y ascendientes, hay un vacío de normas, que se agrava ante la escasez de los servicios y la infraestructura de cuidados en la región (Batthyány Digheiro 2015 y Lupica 2013).

La legislación laboral tiene un amplio potencial para promover la igualdad y la autonomía económica de las mujeres desde el mercado de trabajo. Para ello, es necesario procurar empleos formales para las mujeres y extender los beneficios y garantías de cuidado a quienes se desempeñan en la informalidad, realidad que las afecta en mayor proporción que a los hombres.

También, es importante adecuar la legislación de los países con el fin de facilitar la participación de los hombres en los cuidados. Entre las principales medidas, se podría extender la duración de las licencias por paternidad, incluir las licencias parentales remuneradas, legislar sobre licencias familiares para cuidar a otras personas dependientes que no sean los hijos pequeños y que puedan ser tomadas por las trabajadoras y los trabajadores, incorporar la posibilidad de excedencias para los hombres, promover la utilización de las licencias por parte de los hombres mediante la implementación de estímulos, entre otros. El Estado debe profundizar la política de sensibilización y transformación cultural para incentivar la adopción de estas licencias por parte de los hombres, a través de distintas instancias, como campañas de información, sensibilización de actores y difundir la importancia de la parentalidad en el sistema educativo y a través de los medios de comunicación.

Adicionalmente, desde las políticas públicas se debe promover la ampliación y regulación de los servicios de cuidado con el fin de aumentar su oferta, garantizar su calidad y, al mismo tiempo, promover condiciones de trabajo decente para las trabajadoras del cuidado. La oferta de servicios públicos de cuidado puede facilitar la capacidad de las mujeres de obtener o mantener un empleo remunerado con consecuencias tanto para la igualdad de género como para los ingresos de las mujeres y los hogares (Lupica, 2014).

<sup>13</sup> La unidad de fomento (UF) es una unidad de cuenta usada en Chile, reajutable de acuerdo con la inflación. De acuerdo al Banco Central de Chile, el 6 de enero de 2015, su valor era de 24.627,10 pesos chilenos, lo que equivale a 39,93 dólares estadounidenses (En línea: <http://www.bcentral.cl/index.asp> consultado por última vez el 6/12/2015).

## IV. Reflexiones finales

---

La situación de las mujeres en la región ha mejorado durante los últimos veinte años. A pesar de ello, los avances han sido lentos y dispares, lo que da como resultado un panorama de progresos muy heterogéneo. Se observan diferencias importantes entre países, dentro de ellos y entre las propias mujeres, siendo las más perjudicadas por la desigualdad las que habitan en zonas rurales, las mujeres indígenas y las afrodescendientes que experimentan múltiples discriminaciones.

La creación y el fortalecimiento de los Mecanismos para el Adelanto de las Mujeres (MAM) y los cambios jurídicos, particularmente la desaparición de leyes abiertamente discriminatorias, son los logros más generalizados y que abarcan a la casi totalidad de los países de la región. El reconocimiento de la igualdad entre hombres y mujeres se ha ido consolidando y ha sido reconocido a nivel constitucional en varios países y en leyes específicas sobre igualdad, planes nacionales y programas.

En relación a la autonomía económica de las mujeres, ha disminuido la proporción de las que no tienen ingresos propios y se ha incrementado su incorporación al mercado de trabajo, aunque con diferentes velocidades e intensidades. La mayor participación laboral de las mujeres corresponde a las que lograron un mayor nivel educativo, tienen menores cargas familiares y más recursos para adquirir servicios de cuidado. Sin embargo, no se ha modificado la estructura del mercado laboral y si a esto se suman los datos sobre la distribución del tiempo entre las mujeres y los hombres se observa que los costos de la participación laboral han sido asumidos por las mujeres de manera individual y privada.

Las instituciones laborales y las políticas de empleo no han sido capaces de mejorar las condiciones de empleabilidad y acceso de las mujeres al mercado laboral, en una gama más amplia de ocupaciones. Tampoco han sido efectivas en garantizar la permanencia de las mujeres a lo largo de su ciclo vital y facilitar una trayectoria laboral ascendente acorde a sus mayores calificaciones, lo que resulta en una clara desventaja respecto a sus pares masculinos a la hora de acceder a mejores remuneraciones, así como al derecho a una pensión para enfrentar la vejez con dignidad y autonomía. Esta situación es particularmente grave si se considera que en promedio las mujeres viven más años que los hombres y, por lo tanto, requieren de ingresos para asegurar su derecho a la salud, a los cuidados y a una calidad de vida digna.

Como desafíos a futuro los países deberán desarrollar instituciones laborales y políticas de empleo que incorporen de manera clara y efectiva el enfoque de igualdad género y modifiquen la desigualdad

de oportunidades y trato entre las mujeres y los hombres en el mercado de trabajo. Las mismas, deben ser diseñadas e implementadas a favor de todas las mujeres y no sólo de aquellas que se encuentran en situación de vulnerabilidad. Estas políticas no sólo tienen que mejorar el acceso al mercado de trabajo de las mujeres y apoyar su permanencia en él sino que deben integrar en su abordaje el trabajo no remunerado y el trabajo remunerado. Tienen que abocarse de manera fehaciente a desarticular las barreras de la segmentación ocupacional que mantiene a las mujeres mayoritariamente en los sectores de servicios y cuidados. Deberán además superar los obstáculos para el desarrollo de carrera y el ascenso profesional de las mujeres, cerrar las brechas de remuneración, ampliar la protección social y los sistemas de cuidados y atender la discriminación étnica y racial que se agrega a las desigualdades de género.

La histórica división sexual del trabajo y la consiguiente asignación del trabajo reproductivo a las mujeres, constituye la principal barrera que ellas continúan enfrentando en el mundo laboral. Por lo tanto, la igualdad de género y la autonomía económica de las mujeres no serán posibles si los cuidados no se conciben como un derecho básico de ciudadanía que la colectividad asume y garantiza para maximizar el bienestar individual y social, con directa competencia del Estado en la provisión de servicios de cuidado, en la regulación de las responsabilidades que asumen otras instituciones y actores y en la redistribución del tiempo total de trabajo —remunerado y no remunerado— entre los hombres y las mujeres al interior de las familias.

La construcción de la agenda de desarrollo post 2015 constituye una oportunidad clave para renovar los compromisos asumidos por los países con la igualdad de género en el mundo del trabajo y consolidarlos en políticas y programas a favor de la autonomía económica de las mujeres. Avanzar efectivamente en mayores oportunidades para las mujeres es un componente esencial para la sostenibilidad del desarrollo.

## Bibliografía

---

- Batthyány, Dighiero K. (2015). Las políticas y el cuidado en América Latina. Una mirada a las experiencias regionales. Serie Asuntos de Género N° 124. Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Santiago de Chile.
- Berg, J. (ed) (2015). Labour Markets, Institutions and Inequality. Building Just Societies in the 21st Century. International Labour Office, Geneva, Switzerland.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL (2015). Informe regional sobre el examen y la evaluación de la Declaración y la Plataforma de Acción de Beijing y el documento final del vigesimotercer período extraordinario de sesiones de la Asamblea General (2000) en los países de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2014a). Panorama Social de América Latina 2014. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2014b). Benavente María Cristina y Valdés Alejandra: Políticas públicas para la igualdad de género. Un aporte a la autonomía de las mujeres. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2014c). Scuro Lucía y Bercovich Néstor (Ed.). El nuevo paradigma productivo y tecnológico. La necesidad de políticas públicas para la autonomía económica de las mujeres. Libro de la CEPAL. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2013): Mujeres en la economía digital: superar el umbral de la desigualdad. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2012a): El Estado frente a la autonomía de las mujeres. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2012b): Cambio estructural para la igualdad: una visión integrada del desarrollo. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2012c): Eslabones de la desigualdad. Heterogeneidad estructural, empleo y protección social. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2011). Batthyány, Dighiero K. y Montaña, S. (Coord.). Construyendo autonomía. Compromisos e indicadores de género. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2010): ¿Qué Estado para qué igualdad? Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_ (2009): Políticas para la generación de empleo de calidad. Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2008-2009. Publicación de las Naciones Unidas. Santiago de Chile
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación-FAO, Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el

- Empoderamiento de las Mujeres-ONU Mujeres, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD, Organización Internacional del Trabajo-OIT (2013). Informe Regional. Trabajo decente e igualdad de género. Políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres de América Latina y el Caribe. CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT. Santiago de Chile.
- Lupica, C. (2015). Corresponsabilidad de los cuidados y autonomía económica de las mujeres. Las lecciones aprendidas del Permiso Postnatal Parental en Chile. Serie Asuntos de Género. Publicación de las Naciones Unidas (en publicación). Comisión Económica para América Latina y el Caribe-CEPAL. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2014). Recibir y brindar cuidados en condiciones de equidad: desafíos de la protección social en Argentina. Documento de trabajo N° 5. Organización Internacional del Trabajo-OIT. Buenos Aires, Argentina.
- \_\_\_\_\_. (2013). Trabajo decente y cuidado compartido. Hacia una propuesta de parentalidad. Organización Internacional del Trabajo-OIT y Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo-PNUD. Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_. (2010). Los hijos ¿influyen de igual manera en la vida de las mujeres y de los hombres? Anuario de la Maternidad. Fundación Observatorio de la Maternidad. Buenos Aires, Argentina.
- Maurizio, R. (2010): Enfoque de género en las instituciones laborales y las políticas del mercado de trabajo en América Latina. Serie Macroeconomía del Desarrollo N° 104. División de Desarrollo Económico. CEPAL, Santiago de Chile.
- Organización de los Estados Americanos-OEA (2009): Avance de la igualdad de género en el marco del trabajo decente. Comisión Interamericana de Mujeres de la OEA. Washington, DC.
- Organización de los Estados Americanos-OEA, Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral-CIDI (2007): Igualdad de género para el Trabajo Decente. Propuestas para la transversalización de género en las políticas laborales y de empleo en el marco de la CIMT. Documento informativo de la XV Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo. Puerto España, Trinidad y Tobago.
- Organización Internacional del Trabajo-OIT (2014). Panorama laboral 2014. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima, Perú.
- \_\_\_\_\_. (2012). Panorama laboral 2012. Oficina Regional para América Latina y el Caribe. Lima, Perú.



NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

Asuntos de Género

## Números publicados

Un listado completo así como los archivos pdf están disponibles en

[www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)

125. Instituciones laborales y políticas de empleo: avances estratégicos y desafíos pendientes para la autonomía económica de las mujeres (LC/L.3977), 2015.
124. Las políticas y el cuidado en América Latina: una mirada a las experiencias regionales (LC/L.3958), 2015.
123. El cuidado de calidad desde el saber experto y su impacto de género: análisis comparativo sobre el cuidado infantil y de adultos y adultas mayores en el Uruguay (LC/L.3687), 2013.
122. Las encuestas sobre uso del tiempo y trabajo no remunerado en América Latina y el Caribe: caminos recorridos y desafíos hacia el futuro (LC/L.3678), 2013.
121. Las relaciones de género entre la población rural de Ecuador, Guatemala y México (LC/L.3561), 2012.
120. Protección social y redistribución del cuidado en América Latina y el Caribe: el ancho de las políticas (LC/L.3560), 2012.
119. La utilización de las encuestas de uso del tiempo en las políticas públicas (LC/L.3557), 2012.
118. Políticas públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010) (LC/L.3531), 2012.
117. La población uruguaya y el cuidado: persistencias de un mandato de género. Encuesta nacional sobre representaciones sociales del cuidado: principales resultados (LC/L.3530), 2012.
116. Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Costa Rica (LC/L.3519), 2012.
115. Protección social y trabajo no remunerado: redistribución de las responsabilidades y tareas del cuidado. Estudio de caso Ecuador (LC/L.3518), 2012.
114. Inventario de la información estadística, indicadores y explotación de fuentes sobre etnia, raza y género en los países de América Latina y el Caribe (LC/L.3441), 2012.
113. Enquêtes auprès des ménages en Haïti et perspective de genre (1999-2005) (LC/L.3442), 2012.
112. Cuidado y subjetividad: una mirada a la atención domiciliaria (LC/L.3417), 2012.
111. Medición de los ingresos monetarios individuales: una mirada desde la perspectiva de género (LC/L.3440), 2012.
110. Una mirada analítica a la legislación sobre interrupción del embarazo en países de Iberoamérica y el Caribe (LC/L.3417), 2011.
109. Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿por dónde anda América Latina? (LC/L.3416), 2011.
108. La paridad política en América Latina y el Caribe. Percepciones y opiniones de los líderes de la región (LC/L.3407), 2011.
107. Uso del tiempo de mujeres y hombres en Colombia. Midiendo la inequidad (LC/L.3298-P), N° de venta: S.11.II.G.19, 2011.
106. Honduras: una aproximación a la situación de las mujeres a través del análisis de los indicadores de género (LC/L.3283-P), N° de venta: S.11.II.G.8, 2011.
105. Agendas legislativas y parlamentarias para el desarrollo de los derechos de las mujeres en América Latina y el Caribe (LC/L.3234-P), N° de venta: S.10.II.G.36, 2010.

# ASUNTOS DE GÉNERO

# ASUNTOS DE GÉNERO

## ASUNTOS DE GÉNERO



COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE  
ECONOMIC COMMISSION FOR LATIN AMERICA AND THE CARIBBEAN  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)