Tendencias y debates 4

¿Cómo se ha ido incorporando la perspectiva de género en las políticas y programas de inserción y formación laboral en los últimos años en América Latina? En este volumen, Silvia Cristina Yannoulas analiza las principales orientaciones en debate: ¿políticas para las mujeres o políticas de género?; ¿transversalización o programas sectoriales?; y ¿profesionalizar antiguas ocupaciones femeninas o abrir el abanico de oportunidades laborales para las mujeres? Además, a partir del examen de algunos programas regionales en curso destinados al fortalecimiento de la capacidad institucional, a la formación de actores estratégicos, y/o al mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y competencias laborales de mujeres de bajos ingresos, reflexiona sobre sus logros y desafíos pendientes.

Silvia Cristina Yannoulas

Argentina. Licenciada en Educación por Universidad de Buenos Aires, Maestra en Ciencias Sociales por FLACSO/Argentina, Doctora en Ciencias Sociales por el Programa Conjunto FLACSO/Brasil - Universidade de Brasília. Profesora-Investigadora Internacional en FLACSO/Brasil, especializada en Estudios de Género (políticas públicas laborales, científicas y educacionales).

Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina

Silvia Cristina Yannoulas

Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina

Silvia Cristina Yannoulas

Tendencias y debates 4

i i
e p

redEtis

ides

Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina

Silvia Cristina Yannoulas

Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene, no implican, por parte de redEtis, IIPE o IDES, juicio alguno sobre la condición jurídica de ninguno de los países, territorios, ciudades o zonas citados, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.
La responsabilidad de las opiniones expresadas en este libro incumbe exclusivamente a sus autores.

Edición: Silvina Cimolai
Diseño: Beatriz Burecovics

ISBN n° 987-21677-3-7

redEtis (IIPE – IDES)
red Educación, Trabajo, Inserción Social - América Latina
Aráoz 2838
1425 Ciudad de Buenos Aires - Argentina
Tel.: (54 11) 4804-4949 int. 106
E-mail: info@redetis.iipe-ides.org.ar
Sitio web: www.redetis.iipe-ides.org.ar

redEtis en América Latina es un proyecto del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación de la UNESCO (IIPE-UNESCO), y del Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) de Argentina.

redEtis está financiada por el Banco Mundial.

© redEtis, IIPE-IDES, Septiembre de 2005

Yannoulas, Silvia Cristina
Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina - 1a ed. - Buenos Aires : Red Etis :IIPE : IDES, 2005.
58 p. ; 20x13 cm. (Tendencias y debates; 4)

ISBN 987-21677-3-7

1. Educación-Trabajo. I. Título
CDD 371.225

Fecha de catalogación: 05/09/2005

Índice

Índice de cuadros y recuadros *5*

Siglas *6*

Presentación de la serie *7*

Sumario ejecutivo *9*

1. Introducción *11*

2. Relaciones de género y mundo del trabajo en América Latina *13*
2.1. Nuevo contexto, viejas discriminaciones *13*
2.2. Igualdad y políticas públicas de trabajo *17*

3. Perspectiva de género y políticas públicas en el siglo XXI *21*
3.1. Institucionalidad de género *21*
3.2. Viejas y nuevas profesiones para las mujeres *23*

4. Programas latinoamericanos en los últimos años: estrategias, principales componentes, ejemplos regionales y nacionales *29*
4.1.Género en las agendas institucionales *29*
4.2.Puntos sobresalientes de la agenda internacional en América Latina *32*
Eje 1: Fortalecimiento de la capacidad institucional
Eje 2: Formación (posgraduada) de actores estratégicos

Eje 3: Empleabilidad y competencias laborales de mujeres de bajos ingresos

5. Temas pendientes y conclusiones *51*

Glosario *55*

Bibliografía *61*

Indice de cuadros y recuadros

Cuadros

Cuadro 2.1. Indicadores sobre género y trabajo América Latina (1990-2000) *15*

Cuadro 2.2. Relación ingresos medios de mujeres respecto de hombres alrededor de los años 1995, 2000 y 2003 *17*

Cuadro 3.1. Clasificación de experiencias innovadoras de formación e inserción profesional de mujeres *27*

Recuadros

Recuadro 4.1. GPE/AL: Programa de fortalecimiento institucional para la igualdad de género, erradicación de la pobreza y generación del empleo: Incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina *36*

Recuadro 4.2. CEPAL/GTZ: Proyecto regional de apoyo a la formulación de políticas laborales con enfoque de género *38*

Recuadro 4.3. PRIGEPP/FLACSO-Ar: Programa regional de formación en género y políticas públicas *42*

Recuadro 4.4. FORMUJER: Programa regional para el fortalecimiento de la formación técnica y profesional de mujeres de bajos ingresos en América Latina *46*

Siglas

BID	Banco Interamericano de Desarrollo.
CEDAW	Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer.
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CFEMEA	Centro Feminista de Estudos e Assessoria.
CINTERFOR	Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional de la OIT.
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FORMUJER	Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina del CINTERFOR/OIT.
GAD	Género en el Desarrollo.
GPE	Proyecto Género, Pobreza y Empleo de la OIT.
GTZ	Cooperación Técnica Alemana – Gobierno de la República Federal de Alemania.
IBGE	Instituto Brasilero de Geografía y Estadística.
INA	Instituto Nacional de Aprendizaje, Costa Rica.
INAMU	Instituto Nacional de las Mujeres, Costa Rica.
INFOCAL	Fundación Nacional para la Formación y la Capacitación Laboral, Bolivia.
MED	Mujer y Desarrollo.
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio.
OEA	Organización de Estados Americanos.
OIT	Organización Internacional del Trabajo.
ONU	Organización de las Naciones Unidas.
PEA	Población Económicamente Activa.
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.
PRIGEPP	Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas de la FLACSO/Argentina.
UNICEF	Fondo de Naciones Unidas para la Infancia.
UNIFEM	Fondo de Naciones Unidad para la Mujer.

Presentación de la serie

Esta publicación forma parte de la serie de documentos de trabajo "Tendencias y debates" de la Red Educación, Trabajo, Inserción Social - América Latina (redEtis). redEtis es un proyecto del Instituto Internacional de Planeamiento de la Educación (IIPE-UNESCO), con sede en el Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES) de Argentina, que tiene como propósito general promover la producción de conocimiento y el intercambio entre actores de diferentes sectores y regiones, en el campo de la educación, la formación para el trabajo y la inserción social en América Latina. Partimos de la preocupación por los bajos niveles de integración social de nuestra región y de las inequidades en las oportunidades educativas y laborales y nos planteamos especialmente dos dilemas que consideramos centrales: ¿cómo y en qué formar para un mundo del trabajo incierto y cambiante?; ¿cómo promover alternativas educativas y laborales que permitan la inclusión social de amplios sectores hoy al margen del desarrollo? Nuestro propósito es brindar insumos para el mejoramiento de los procesos de diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas y de los programas de educación, formación e inserción social.

Esta serie se dirige a presentar tendencias y debates que atraviesan distintos temas claves vinculados a la educación, el trabajo y la inserción social en América Latina. Ante la compleja realidad de la región, existe un gran consenso acerca del valor de la educación para la vida y el trabajo, y sobre su aporte al desarrollo socioeconómico. Sin embargo, el deterioro de las condiciones socioeconómicas y el aumento de la desigualdad, la creciente polarización de los mercados de trabajo –que implica la convivencia de un sector informal crecientemente mayoritario en el que suelen trabajar los niveles más pobres de la población, con sectores industriales y de servicios integrados en el mercado global–, y la heterogeneidad de los cambios recientes, plantean la necesidad de sistematizar las nuevas tendencias, los conocimientos disponibles y los debates emergentes.

Cada uno de los volúmenes de la serie se concentra en presentar un estado de las tendencias y debates sobre algún tema en particular, incluyendo entre ellos: las transformaciones

socioeconómicas, las de los mercados de trabajo y las nuevas demandas a la educación y la formación; el valor de la educación en el mercado de trabajo: empleo, desempleo, condiciones laborales, etc.; las políticas públicas y los programas de formación e inserción en el trabajo, en particular de jóvenes; las redes locales de formación para el trabajo (municipios, desarrollo local, relación organizaciones no gubernamentales-Estado, etc.); la educación media general y la educación técnica, sus formas de vinculación con el trabajo (pasantías, orientación socio-educativa, etc.); los jóvenes, identidades y trayectorias educativo-laborales.

En este volumen, Silvia Cristina Yannoulas examina la incorporación de la perspectiva de género en diversas políticas y programas desarrollados recientemente en América Latina. Partiendo de un panorama de la situación laboral de las mujeres en la región en los últimos años, y del reconocimiento de la heterogeneidad que representa este grupo en cada país y al interior de cada uno de ellos, se analizan los esfuerzos encarados por los gobiernos nacionales y organismos internacionales para el logro de la igualdad de género. Se presenta la evolución de estos enfoques en las políticas públicas, y se sistematizan y comparan programas y proyectos implementados en los últimos años, en función de sus estrategias y principales componentes. Especialmente, se analizan programas regionales que se han abocado al fortalecimiento de la capacidad institucional y la formación de actores estratégicos, y también aquellos focalizados en el mejoramiento de las condiciones de empleabilidad y competencias laborales de mujeres de bajos ingresos. Aún cuando estos esfuerzos han presentado especificidades en cada país, las directrices fundamentales de las políticas laborales para la igualdad de género han sido muy similares, del mismo modo que la actuación de las agencias de cooperación técnica y de financiamiento. En la medida en que muchos de estos programas se encuentran en etapas intermedias de su ejecución, o han finalizado recientemente, resulta ésta una excelente oportunidad para comenzar a reflexionar sobre sus logros y desafíos pendientes.

Sumario Ejecutivo

A pesar de algunos avances en términos de crecimiento económico en los países latinoamericanos, ese crecimiento ha sido marcado por una gran desigualdad: las condiciones en los mercados de trabajo de la mayoría de los países se han deteriorado, y la década de 1990 culminó con niveles relativos de pobreza superiores a los de 1980. Las latinoamericanas son particularmente afectadas por estas condiciones, ya que a pesar de haber aumentado notablemente su participación en el mercado de trabajo, no lo hicieron en igualdad de condiciones con relación a los hombres: mantuvieron su concentración en empleos más precarios, registrando mayores tasas de desempleo e índices de pobreza, salarios menores, y más horas de trabajo, entre otros aspectos preocupantes.

Partiendo de la problemática de género, trabajo y formación, el documento se apoya en investigaciones desarrolladas en los últimos años, señalando tendencias y ejemplos de programas regionales con implementaciones nacionales novedosas.

El fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para considerar la dimensión de género como parte integral de los objetivos del desarrollo con equidad, como objetivo ético-político, pero también como instrumento técnico-analítico, ha sido un foco privilegiado de atención en nuestra región, junto con el renovado interés en los grupos de mujeres más pobres y excluidas. Esa atención se ha visto reforzada por las propuestas de los organismos de cooperación multilateral que actúan en América Latina y que, a través de programas regionales de diferente naturaleza, apoyan a los gobiernos nacionales en la mejoría de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas (especialmente de formación e inserción profesional). Estos dos ejes de trabajo: fortalecimiento de la capacidad institucional y formación de recursos técnicos por un lado, y calificación de mujeres de bajos ingresos por el otro, constituyen el foco del análisis en este estudio.

Ha sido notable el esfuerzo (medido en tiempo, recursos humanos, recursos materiales, cantidad de proyectos, cantidad y tipo de instituciones y actores estratégicos involucrados, cantidad y variedad de beneficiarias, entre otros aspectos relevantes) destinado en los últimos años por los países de la región, con el auxilio de los organismos de cooperación internacional multilaterales y bilaterales, para promover la equidad de género en las políticas públicas, especialmente aquellas relativas a la inserción y formación profesional. Evidentemente, existen particularidades nacionales, énfasis específicos, componentes y estrategias diferenciadas en este esfuerzo, que hemos tratado de reflejar.

A pesar de las especificidades nacionales en las modificaciones en curso en el mundo del trabajo en nuestros países, las directrices fundamentales de las políticas laborales para la igualdad de género han sido muy similares, del mismo modo que la actuación de las agencias de cooperación técnica y de financiamiento que, de cierta manera, las hicieron posibles. Se empiezan a sentir los frutos del esfuerzo en este sentido, algunos programas han finalizando sus primeras etapas de ejecución y otros están en sus primeras etapas, comienzan a sistematizar sus resultados y a programar futuras acciones llevando en consideración la experiencia acumulada.

Se requiere realizar una evaluación (cuantitativa y cualitativa) del impacto nacional y regional de los programas y proyectos de promoción de la equidad de género en materia laboral. Entre otros aspectos a ser considerados, cabe reflexionar sobre: ¿en qué medida la formación realizada se traduce en una práctica cotidiana de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género, inclusive de reflexión interna de las instituciones nacionales involucradas?; ¿en qué medida fue modificada la vida de las mujeres de bajos ingresos por obra de los proyectos realizados?; ¿en qué medida la opinión pública se ha modificado a partir de la realización de campañas masivas?; ¿en qué medida se fortaleció la capacidad de los gobiernos de formular políticas intersectoriales (transversales) de combate a la discriminación?; ¿fueron incorporadas de manera consistente y equitativa las mujeres en la formulación de las políticas públicas, no necesariamente estatales?

1. Introducción

Nuestra América Latina es la región más desigual del mundo. Según el informe "Equidad, Desarrollo y Ciudadanía" (CEPAL, 2002), los países latinoamericanos han mostrado avances en términos de crecimiento económico, pero marcados por una gran desigualdad: las condiciones en los mercados de trabajo de la mayoría de los países se han deteriorado, y la década de 1990 culminó con niveles relativos de pobreza superiores a los de 1980. Las latinoamericanas se encuentran particularmente afectadas por estas condiciones, ya que a pesar de haber aumentado notablemente su participación en el mercado de trabajo, no han logrado igualdad de condiciones con relación a los hombres. Las mujeres han mantenido su concentración en empleos más precarios, con salarios menores, y más horas de trabajo, y mayores índices de pobreza, entre otros aspectos preocupantes.

Partiendo de esta constatación, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) encomendó a Lieve Daeren (2001) la elaboración de un diagnóstico sobre el grado y el modo en que los gobiernos de la región han incorporado la preocupación con la equidad de género en las políticas económicas, especialmente las de carácter laboral. Este diagnóstico pionero, que ilustra muy bien los mecanismos institucionales y los alcances de las políticas de combate a la discriminación y de promoción de la igualdad de género en el mundo del trabajo, constituye el punto de partida para la elaboración del presente documento.

En aquella oportunidad, la especialista indicaba que "la aplicación del enfoque de género –como instrumento técnico-analítico– en los procesos de análisis y planificación, es una condición necesaria para lograr un modelo de desarrollo integral que potencie la ciudadanía, la integración social y económica en sociedades que sean democráticas, a la vez que productivas" (Daeren, 2001, p. 10). Así, el fortalecimiento de la capacidad de los gobiernos para considerar la dimensión de género como parte integral de los objetivos del desarrollo con equidad (como objetivo ético-político, pero también como instrumento técnico-analítico), ha sido un foco privilegiado de atención en nuestra región, junto con el renovado interés en los grupos de mujeres más pobres y excluidas. Esa atención se ha visto reforzada por las propuestas de los organismos de coope-

ración multilateral que actúan en América Latina y que, a través de programas regionales de diferente naturaleza, apoyan a los gobiernos nacionales en la mejoría de la formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas (especialmente de formación e inserción profesional). Estos dos ejes de trabajo, fortalecimiento de la capacidad institucional y formación de recursos técnicos por un lado, y calificación de mujeres de bajos ingresos por el otro, serán el foco del análisis en este estudio.

Partiendo de la problemática de género, trabajo y formación, el documento se apoya en investigaciones desarrolladas en los últimos años (ver Bibliografía y fuentes documentales), señalando tendencias y ejemplos de programas regionales con implementaciones nacionales novedosas. Su estructura es la siguiente:

- presentación inicial de la problemática, incluyendo algunos indicadores sobre género y trabajo en América Latina, destacando la importancia de la adopción de la perspectiva de género en las políticas públicas laborales con el fin de alcanzar un desarrollo equitativo y sustentable;
- algunos ejes claves acerca de la evolución reciente de la perspectiva de género en las políticas públicas del trabajo en los países de la región: ¿políticas para las mujeres o políticas de género?; ¿transversalización versus programas sectoriales?; y ¿profesionalizar antiguas ocupaciones femeninas versus abrir el abanico de oportunidades laborales?;
- programas latinoamericanos en los últimos años: estrategias, principales componentes, ejemplos regionales y nacionales;
  temas pendientes y conclusiones;
- glosario; y
- recomendaciones de sitios web y bibliografía sobre el tema.

Para finalizar, agradecemos a redEtis (IIPE-IDES) la posibilidad de sistematizar y compartir algunas reflexiones sobre género, educación y trabajo; a Claudia Jacinto (redEtis) y Lilia Farrell (FLACSO/Brasil) la atenta lectura y comentarios críticos a las versiones preliminares; a los interlocutores de los programas regionales descritos (Flavia Marco y Nieves Rico de la Unidad Mujer y Desarrollo de CEPAL, Sara Silveira del FORMUJER/CINTERFOR, Solange Sanches del GRPE/OIT-Br, y Gloria Bonder y Blas Fernández del PRIGEPP/FLACSO-Ar) por la facilitación de las fuentes documentales necesarias para la elaboración del estudio; y a la FLACSO/Brasil por el apoyo institucional y operacional siempre brindados.

2. Relaciones de género y mundo del trabajo en América Latina

2.1. Nuevo contexto, viejas discriminaciones

En el nuevo contexto internacional, configurado en la última década del siglo XX en función de las innovaciones tecnológicas, la globalización de la producción y del comercio, y la reestructuración económica mundial, el objetivo de la igualdad entre hombres y mujeres debería constituir el centro del debate. En América Latina, esos cambios afectan a los trabajadores en general, pero particularmente a las mujeres a partir de especificidades derivadas de la división sexual del trabajo, y del crecimiento económico con distribución desigual registrado en la región. Algunas de las tradicionales formas de discriminación de las mujeres en el mercado de trabajo tienden a desaparecer o a atenuarse en función de los cambios, pero otras se reproducen o aumentan.

Por un lado, los programas de estabilización y ajuste estructural (tales como la reforma del Estado, las privatizaciones de las empresas públicas, la reducción del empleo público, las reformas en los sistemas de protección social) provocaron impactos negativos especialmente sufridos por las mujeres. Debido su tradicional función social en la domesticidad y por el aumento de las unidades domésticas con jefatura femenina, las mujeres asumieron gran parte de las consecuencias negativas de las medidas de estabilización y ajuste estructural, que disminuyeron el papel del Estado como agente del bienestar social, con la concomitante privatización de responsabilidades sociales, principalmente en áreas como salud y educación (en el contexto del denominado "ajuste invisible").

En la actualidad existen más mujeres que trabajan remuneradamente y las mujeres en su conjunto trabajan más horas semanalmente, en condiciones desfavorables, para poder garantizar, por ejemplo, que los niños y los viejos de las familias tengan los cuidados necesarios. Esto se debe a que los sistemas de educación y salud

no ofrecen cobertura suficiente, o la calidad de los mismos es insuficiente. Asimismo, debido a que los sistemas de protección social (jubilaciones y pensiones) fueron reformados tomando como eje la integración en el mercado formal de trabajo y el modelo tradicional de familia, se excluyó de esta manera a un gran número de mujeres, por no estar casadas oficialmente, por divorcio de sus cónyuges, por estar insertas en la economía informal, etc. (Aguirre, 2001).

Por otro lado, la denominada flexibilización del trabajo afecta diferencialmente a los hombres y a las mujeres (la flexibilidad es sexuada). La flexibilidad en el volumen de empleo y en el tiempo de trabajo está basada esencialmente en el trabajo de las mujeres en el marco de los modelos de trabajo adoptados actualmente en el ámbito internacional. En efecto, la flexibilidad interna a las instituciones (polivalencia, rotación, integración de tareas, calificación profesional permanente y trabajo en equipo) concierne fundamentalmente a la mano de obra masculina, porque afecta a los empleos y ocupaciones masculinizados (empleos que son "atípicos" entre las mujeres). La flexibilidad externa a las instituciones, que proviene de la tercerización de algunas tareas y servicios, es obtenida principalmente por la mano de obra femenina y a través de empleos precarios, de tiempo parcial, con horarios flexibles, entre otros aspectos. Así, la flexibilización de los mercados de trabajo aumenta las desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a las condiciones de trabajo y empleo (Hirata, 2002).

La flexibilización del trabajo también aumenta las desigualdades ya existentes entre las mujeres de diversos sectores socio-económicos y/o razas/etnias de un mismo país, con inserciones variables en el mercado de trabajo nacional; y entre las mujeres de varios países, con inserciones variables en las cadenas productivas internacionales. Esas desigualdades se refieren al contenido del trabajo, pero también a las maneras de la contratación.

El panorama actual muestra una tendencia a la constitución de un mercado de trabajo dual, que incluye por un lado un grupo de trabajadores calificados, estables y bien pagos, situados en las empresas de punta de la cadena productiva; y por el otro lado, la ampliación de las redes de sub-contratación, donde las empresas tercerizan parte de la producción y establecen contratos flexibles, mal pagos y provisorios, basados en la lógica de la reducción de costos. Es en este segundo grupo donde las mujeres han encontra-

do una posibilidad mayor de inserción. Además de quedar fuera del conjunto de beneficios ofrecidos por las empresas contratantes, y muchas veces de las garantías legales a los trabajadores, ellas están excluidas de la categoría profesional, y por lo tanto de la representación sindical.

Cuadro 2.1.
Participación de las mujeres latinoamericanas en la fuerza de trabajo. 1990–2000

Países	Tasas de participación en la fuerza de trabajo[1]				Participación en el empleo asalariado: tasas de asalariadas en el sector no agrícola[3]	
	Mujeres		Tasa de mujeres menos tasa de hombres[2]			
	1990	2000	1990	2000	1990	2000
Brasil	44,0	52,8	-40,6	-29,2	42,8	45,4
Chile	31,8	36,5	-43,3	-37,9		
Costa Rica	32,5	38,5	-50,0	-43,0	37,2	39,3
Ecuador	28,0	52,2	-53,8	-29,9		
Guatemala	28,0	45,6	-61,6	-42,3		
Jamaica	62,4	57,6	-14,5	-16,0		
México	21,6	38,5	-53,9	-45,3	36,5	37,3
Perú	29,3	58,1	-50,5	-21,3		33,3
Rep. Dom.	34,1	41,4	-51,7	-45,1		
T.y Tobago	37,9	46,6	-36,4	-28,4	35,6	39,9
Uruguay	42,8	49,2	-24,2	-24,3		

Fuente: OIT, 2003.

Notas:
1990: datos correspondientes a 1990 o al año más próximo con datos disponibles.
2000: datos correspondientes a 2000 o al año más próximo con datos disponibles.
Celdas en blanco: información no disponible.

[1] Tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo del grupo de edad de 15 años y más.

[2] Tasas de participación de las mujeres en la fuerza de trabajo del grupo de edad de 15 años y más menos tasa de participación de los hombres para el mismo grupo.

[3] Mujeres del total de trabajadores asalariados que trabajan en el sector no agrícola como porcentaje del total de los empleados del sector no agrícola. Se trata de uno de los indicadores de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM): 147 jefes de Estado y de gobierno, representando a 189 países, reunidos en la Cúpula del Milenio de las Naciones Unidas en 2000, asumieron el compromiso de cumplir con dichos objetivos hasta 2015. En este caso, se hace referencia específicamente al objetivo número 3, acerca de promover la igualdad entre los sexos y la autonomía de las mujeres.

Es decir, si bien durante las últimas décadas del siglo XX se consolidó la tendencia al aumento de la participación femenina en los mercados de trabajo latinoamericanos (cuadro 2.1), las desigualdades entre hombres y mujeres persisten. Estas desigualdades se observan en los aspectos que se detallan a continuación.

- Segmentación horizontal del mercado de trabajo: El aumento de la participación femenina se relaciona con la expansión de las oportunidades de empleo en ocupaciones "femeninas" y en trabajos precarios en la economía informal, y no tanto con el acceso de las mujeres a los trabajos "masculinos" del sector formal.
- División vertical del mercado de trabajo: La pirámide ocupacional tiende a reproducirse, aunque investigaciones recientes demuestran que el mayor costo laboral de contratar mujeres latinoamericanas, invocado por los empresarios para explicar tanto la segmentación horizontal como la pirámide ocupacional, es un mito (Abramo y Todaro, 2002).
- Brecha salarial: La brecha salarial no se redujo, las mujeres reciben en promedio menos de 70% de los ingresos que perciben los varones (cuadro 2.2), tomando en cuenta la relación de ingresos medios de mujeres respecto de hombres, y esta brecha es mayor cuanto mayor es el nivel de escolaridad considerado. El diferencial en los ingresos de hombres y mujeres constituye uno de los indicadores más claros de la inequidad de género, y es uno de los factores de discriminación más difíciles de erradicar.
- Tasa de desempleo: La tasa de desempleo femenina continúa siendo mayor, al contrario de lo que ocurrió con la tasa de participación.
- Calidad del empleo: La calidad del empleo de las mujeres es inferior, y aumenta la desprotección social de las mismas.
- Mundo productivo y reproductivo: Se consolida y expande el modelo de "doble presencia" de las mujeres en el mundo productivo y reproductivo, ya que aumenta su participación en el mercado de trabajo sin disminuir las responsabilidades reproductivas biológicas y sociales/familiares.

Cuadro 2.2.
Relación ingresos medios de mujeres respecto de hombres. Alrededor de los años 1995, 2000 y 2003[4]

Países	1995	2000	2003
Argentina	71,0	65,0	58,5
Bolivia	54,0	63,0	60,5
Brasil	54,0	64,0	63,0
Chile	67,0	61,10	77,2
Colombia	68,0	75,0	76,8
Costa Rica	69,0	70,0	74,7
Ecuador	66,5	67,0	66,5
El Salvador	63,1	74,6	87,0
Guatemala	––-	55,0	57,80
Honduras	63,0	64,7	75,60
México	57,0	58,1	62,60
Nicaragua	76,80	65,1	69,0
Panamá	71,0	83,0	76,30
Paraguay	60,0	71,0	70,20
Perú	54,40	63,40	67,10
Rep. Dominicana	75,0	68,50	68,30
Uruguay	61,0	67,0	71,80
Venezuela	70,0	74,0	75,60
Promedio	64,8%	67,2%	69,2%

Fuente: Valdés, Muñoz y Donoso, s/f.

Notas:
Los datos corresponden al año señalado o a una diferencia máxima de dos años más o dos años menos respecto del año señalado.
Argentina: Sólo Gran Buenos Aires.
Paraguay: Sólo Asunción.
Perú: Sólo Lima Metropolitana en 1995.
Venezuela: Totales nacionales de 200 y 2003.

2.2. Igualdad y políticas públicas de trabajo

Los orígenes de la afirmación del principio de igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, a partir de la década de 1950 y en función de las Convenciones Internacionales de la

[4] Se refiere a las diferencias de ingreso en el total de la población ocupada en zonas urbanas.

OIT (especialmente las No 100 y 111), se vincularon a la eliminación de todos los elementos discriminatorios contenidos en las legislaciones nacionales. Estas decisiones se tomaron en razón de una voluntad política, enraizada en la tradición liberal clásica, que indica que todos los individuos deben tener las mismas oportunidades, y que las desigualdades que se produzcan deberán resultar de los distintos méritos que tienen las personas. A partir de la década de 1980, y ante la constatación de que los derechos otorgados a las mujeres tendían a ser formales (de jure) y no substantivos (de facto), se evidenció que la pura modificación de la legalidad no producía cambios en la realidad social de las personas. Comenzaron, así, los esfuerzos nacionales y regionales para estimular el cambio efectivo en los comportamientos discriminatorios encubiertos en los ambientes de trabajo, previniendo la discriminación y promoviendo la igualdad a través de procedimientos prácticos denominados acciones afirmativas.

Ya desde la década de 1990, el desafío pragmático de la mundialización de la economía, trajo razones económicas para defender la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo, estimulando a algunos agentes económicos a adherir a las estrategias afirmativas con la intención de experimentar una alianza entre rentabilidad de los negocios y nuevas estrategias de gestión de los recursos humanos. Los argumentos de justicia social se vieron reforzados por argumentos de eficiencia y productividad, mostrando que los sistemas productivos dependen cada vez más de la fuerza laboral femenina (algunos sectores predominantemente), y que el sistema económico en su conjunto se sustenta en el trabajo no remunerado de las mujeres que, aunque económicamente sub-valorizado o invisibilizado, es de alto valor social agregado (Daeren, 2001; Delgado, Cappellin y Soares, 2000).

Desde este punto de vista, derivado del principio de eficiencia, atender a la problemática de la discriminación de las mujeres en el mundo del trabajo significa actuar en favor del desarrollo económico (crecimiento y competitividad), del aumento de la productividad (actuando en la producción de bienes y servicios), de la mejoría de la imagen de la empresa en la sociedad (actuando en la circulación de los bienes y servicios), y de la utilización adecuada de la multi-

plicidad y variedad de recursos humanos disponibles en una sociedad (Claes, 1999).

Sin embargo, este enfoque desatiende la otra cara de la moneda, igualmente importante, que demuestra que es necesario el compromiso social del empresariado en lo que se refiere al principio de equidad. Este enfoque, en contrapartida, privilegia el desarrollo social (es decir, crecimiento económico y competitividad pero con redistribución), los derechos humanos y las libertades fundamentales, la justicia y la armonía social, y la igualdad de oportunidades y opciones (Cuellar et al, 1997).

En función de estos principios, voluntades y razones, una diversidad de actores e instituciones se preocupan actualmente, de diferentes maneras y con diversas perspectivas, por la igualdad en el mundo del trabajo. Pero la articulación de las voluntades económica y política no es obvia ni está exenta de contradicciones. Por ejemplo: las demandas de políticas de diversidad y acción afirmativa, apoyadas por movimientos de mujeres, organizaciones sindicales y organismos internacionales, encuentran serias dificultades en su implementación. En primer lugar, ellas tienen el contrapeso del ajuste estructural. Por otro lado, las mujeres tienen muchas dificultades para introducir el tema en los debates parlamentarios y sindicales, ámbitos en los cuales las negociaciones son muy difíciles y el concepto de acción afirmativa no es siempre bien entendido o aceptado pues se lo asocia al lado negativo de la discriminación.

En síntesis, las divergencias señaladas en este apartado nos llevan a reafirmar que las relaciones de género igualitarias en el mundo del trabajo deberían constituir el centro del debate en el siglo XXI, pues si es necesario actuar desde las políticas públicas para resolver cuestiones que el mercado por si solo no resuelve, también es importante construir mínimos consensos sobre cómo abordar la cuestión.

3. Perspectiva de género y políticas públicas en el siglo XXI

3.1. Institucionalidad de género

La institucionalidad de género es el concepto utilizado para hacer referencia a los mecanismos institucionales (secretarías, unidades, consejos de la mujer, entre otros), creados dentro de las estructuras organizativas de los Estados a partir de la construcción de consenso social y político sobre la necesidad de incorporar la problemática de las mujeres y del género en las políticas públicas. El carácter de la institucionalidad fue siendo modificado con el tiempo, como consecuencia de los avances registrados en el conocimiento sobre las condiciones de las mujeres y las relaciones de género en las sociedades, de las transformaciones sociales y económicas en las diferentes regiones del mundo, de los debates sobre el papel del Estado y de la propia experiencia institucional.

En la década de 1970, y especialmente a partir de la Conferencia Mundial de la Mujer de México (1975), la definición de objetivos de las secretarías y consejos de la mujer estuvo influenciada por el enfoque de la "Mujer y Desarrollo" (MED), que promovía la incorporación de las mujeres al desarrollo sin considerar las relaciones existentes entre la posición ocupada por las mujeres en las estructuras económicas y las relaciones de género en un sentido más amplio. El accionar de estas primeras secretarías tuvo énfasis en la atención a los grupos más vulnerables de mujeres, pretendiendo generar igualdad de oportunidades para las mismas.

Posteriormente, en la década de 1980, especialmente a partir de la Conferencia Mundial de la Mujer de Nairobi (1985), fue desarrollado un nuevo marco conceptual, denominado "Género en el Desarrollo" (GAD), que focalizó su atención en las estructuras que generan desigualdad entre hombres y mujeres. La creación de la mayoría de los consejos y secretarías de la mujer en América Latina fue en esta fase, en coyunturas políticamente extraordinarias, con mayor receptividad de actores políticos y autoridades públicas a las

demandas de la sociedad civil. Sin embargo, ese hecho también condicionó posteriormente su estabilidad, cuando esa coyuntura y receptividad fueron relativizadas.

En la década de 1990 fue consagrado un nuevo enfoque para la discusión en torno de la institucionalidad de género. El punto H de la Plataforma de Acción aprobada en la Conferencia Mundial de Beijing (1994) trata de la creación de un organismo responsable de la formulación, implementación y monitoreo de políticas públicas, introduciendo de manera transversal la cuestión de género. Así, la institucionalidad de género tendría como principal función la tarea de coordinar la introducción de la problemática de género en todas las políticas públicas y acciones de gobierno, oponiéndose a los mecanismos que generan la desigualdad, implementando políticas de carácter integral y favoreciendo la participación de las mujeres en los espacios públicos e institucionales.

Bandeira y Vasconcelos (2002) resaltan que la incorporación transversal de la perspectiva de género se manifiesta en las estructuras y políticas gubernamentales siguiendo dos tendencias observables empíricamente. La primera se refiere a la existencia de políticas de género en la dimensión horizontal, evidenciada en la existencia de políticas específicas desarrolladas en los diferentes ministerios. La segunda tendencia se refiere a la incorporación de la noción de género en las políticas públicas de manera vertical, evidenciada en la intención de garantizar la transversalidad de la perspectiva de género en las políticas públicas a partir de la creación de organismos multisectoriales. Esta sería una tendencia innovadora en la administración pública, a pesar de que sea predominante la percepción de que las políticas de género significan políticas para o de mujeres.

Así, disponemos de un conjunto de categorías para reflexionar sobre la institucionalidad de género en la actualidad:

- por un lado, es preciso distinguir las políticas públicas para las mujeres (perspectiva MED) de las políticas públicas de género (perspectiva GAD). Es decir, diferenciar las políticas públicas destinadas a mejorar o tornar más confortable la vida de determinados grupos de mujeres en situación de vulnerabilidad, posibilitando o favoreciendo su inclusión en el desarrollo de las sociedades; de aquellas políticas públicas destinadas a modificar la histórica y desigual relación entre los géneros como parte del desarrollo deseado; y
- por otro lado, es necesario diferenciar la formulación de políticas

públicas específicas de género o para las mujeres en las diversas áreas ministeriales, de la inclusión de la perspectiva de género o de las mujeres en las políticas públicas (transversalidad), es decir: introducir la perspectiva de género o de las mujeres en la formulación, gestión y evaluación de toda y cualquier política pública.

Haciendo un balance parcial de los avances en los gobiernos de la región en lo que va de este siglo, podríamos decir que aparecen representadas con más frecuencia los dos extremos o polos de los continuos identificados, pues si bien todavía existe un predominio de políticas que tienden a atender grupos de mujeres en situación de riesgo (perspectiva MED), se registra sistemáticamente la intencionalidad de fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos para introducir de manera transversal la cuestión de género en la formulación, gestión y evaluación de las políticas públicas. Esa intencionalidad es tanto fruto de la presión de los movimientos de mujeres como del accionar de las agencias multilaterales de cooperación y de los resultados de las Conferencia Internacionales. También es importante registrar aquí el aumento de la visibilidad de las latinoamericanas en la esfera pública (como sujetos individuales y colectivos), lo que sin duda alguna constituye un elemento fundamental en la construcción gradual de derechos equitativos y de una sociedad genéricamente más justa.

3.2. Viejas y nuevas profesiones para las mujeres

Por su importancia con relación al problema de la feminización de la pobreza, diferentes normas internacionales y nacionales consagran el principio de que las mujeres tienen derecho a elegir libremente su profesión y empleo, formación y actualización profesional. Estas normas fueron ratificadas y consolidadas a partir de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer (ONU, 2002). Consecuentemente, la formación e inserción profesional de las mujeres está siendo promovida desde diversas instancias nacionales e internacionales, lo que puede ser fácilmente verificable en una búsqueda avanzada en internet, por la cantidad y variedad de sitios disponibles para consulta sobre la temática.

Sin embargo, no es cualquier tipo de formación profesional la que permitirá una modificación sustantiva en la división sexual de los mercados de trabajo y en la inserción laboral de las mujeres. La

formación profesional puede tender al mantenimiento de la segregación del mercado trabajo, por concentrarse en formar exclusivamente en habilidades técnicas de especialidades que refuerzan la tradicional inserción de las mujeres en profesiones social y económicamente menos prestigiosas o con menores chances de alternativas ocupacionales (por ejemplo, formación de niñeras, cocineras, secretarias, peluqueras, costureras, entre otras).

Respondiendo al llamado de atención, realizado por las estudiosas del género y por los movimientos feministas, acerca de la importancia fundamental de la segmentación del mercado de trabajo como uno de los pilares de la discriminación de las mujeres, los gobiernos, las organizaciones internacionales, algunas universidades y organismos no gubernamentales de la región han comenzado a promover, a partir de la década de 1990, modelos alternativos para la formación e inserción profesional de mujeres. A continuación, se señala una posible clasificación de los tipos de experiencias innovadoras (ver también cuadro 3.1).

Experiencias innovadoras de calificación e inserción profesional específicamente dirigida a mujeres en ocupaciones tradicionalmente femeninas intentando mejorar la empleabilidad de las mujeres a través de mecanismos de certificación de competencias, y afirmando el ejercicio pleno de la ciudadanía de las mujeres a través de contenidos y de metodologías que promueven el empoderamiento (por ejemplo, calificación profesional de empleadas domésticas, niñeras o de parteras tradicionales, incluyendo formación ciudadana, alfabetización, escolaridad básica, informática, entre otros contenidos fundamentales). El aspecto innovador de este tipo de experiencia radica en dos características fundamentales: en la certificación de habilidades técnicas muchas veces transmitidas entre generaciones de mujeres (buscando mejorar las condiciones en la búsqueda de empleo por parte de las mujeres), y en la ampliación de contenidos de la calificación con la introducción de habilidades de gestión, educación para la ciudadanía, derechos de las mujeres, entre otros aspectos (buscando empoderarlas). Observación: Es necesario realizar un análisis cuidadoso de los materiales didácticos, lenguaje y metodologías utilizadas, en el sentido de evitar reforzar los estereotipos de género que generan la segregación del mercado de trabajo.

Experiencias innovadoras de calificación e inserción profesional específicamente dirigida a mujeres en ocupaciones tradicionalmente masculinas, intentando abrir el abanico de opciones laborales y profesionales para las mujeres, y quebrando consecuentemente la segmentación ocupacional basada en el género (por ejemplo, la calificación profesional de conductores de taxi o en mecánica automotriz). Observación: La oferta formativa de este enfoque, por veces, tiende a la generación de "contra-estereotipos", tan rígidos como la oferta formativa tradicional. Incentiva a las mujeres hacia cursos vinculados a ocupaciones masculinizadas, sin considerar las necesidades, saberes y habilidades de cada persona, o inclusive los obstáculos culturales que deberán enfrentar, individualmente, una vez terminado el curso en cuestión.

Experiencias innovadoras de calificación e inserción laboral específicamente dirigida a grupos de mujeres vinculadas al cooperativismo y micro-emprendimientos, intentando explorar nuevos nichos de trabajo y mercados emergentes. La generación de ingresos a través de micro-emprendimientos y cooperativismo está siendo colocada como estrategia fundamental de los gobiernos latino-americanos para enfrentar el problema de la pobreza y paralelamente promover la formalización de las actividades productivas informales, generalmente contando con el apoyo financiero de organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo (BID)[5]. Esas experiencias generalmente ofrecen a las mujeres conocimientos sobre cómo formular proyectos de desarrollo empresarial financiables, y paralelamente capacitan el personal técnico de los bancos estatales y fondos sectoriales para una mejor atención a las mujeres (especialmente en el caso de las jefas de familia microempresarias). Esta estrategia suele ser adoptada por los gobiernos de la región especialmente para las actividades rurales. Observación: En nuestros países, el tipo de empleo generado por esta vía suele ser muy precario.

Experiencias innovadoras de formación de opinión pública, llevada a cabo por ONGs y organismos gubernamentales e internacionales, con el objetivo de difundir conocimientos sobre derechos de las tra-

[5] Para una orientación sobre las características de los proyectos financiados por el BID, se sugiere consultar Fawcett y Howden (1998).

bajadoras, utilizando básicamente la metodología de organización de campañas masivas. La innovación, en este caso, está dada por la preocupación de generar consenso social en torno a la necesidad de identificar y combatir los estereotipos de género y la discriminación sexual en materia de trabajo, bien como de promover la efectiva igualdad de las mujeres en el empleo y la profesión, colocando el tema de la igualdad en las agendas. Observación: Existen dificultades prácticas para medir el impacto real de las campañas.

Experiencias innovadoras de formación de actor@s estratégicos/ recursos técnicos, tendiendo a la mejoría en la formación e inserción laboral de las mujeres a través de políticas públicas, actualizando los conceptos referidos a los derechos humanos y desarrollando nuevas actitudes. El objetivo de este tipo de experiencia innovadora es impactar en la formulación, implementación y evaluación de políticas de promoción de igualdad a través de la formación de diverso tipo de actores e interlocutores clave. Observación: Al actuar básicamente formando actores de manera individual (no son equipos técnicos de trabajo en su conjunto, sino algunos técnicos de diversas instituciones gubernamentales, de los movimientos sociales organizados, entre otras entidades relevantes), encuentra posteriormente el problema de falta de sensibilidad en el local de trabajo para la implementación de los nuevos conocimientos y competencias adquiridas.

Experiencias innovadoras de fortalecimiento de instituciones estratégicas / formación de equipos técnicos, tendiendo a la mejoría en la formación e inserción laboral de las mujeres a través de la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas, proveyendo información actualizada, asesoramiento en la formulación, implementación y evaluación de políticas de promoción de la igualdad, y promoción de la articulación inter-institucional. Observación: El riesgo potencial de esta perspectiva es el de la banalización de las cuestiones de género, a partir de la aplicación simplista de algunos instrumentos de análisis.

Más allá de las distinciones conceptuales y sus importantes consecuencias sobre la manera en que se conciben y ejecutan las políticas públicas de formación e inserción profesional de las mujeres, es importante recordar aquí que no se podría, ni se debería, crear

una única política de formación e inserción profesional para todas las mujeres, porque las desigualdades entre las propias mujeres son cada vez mayores, y las trabajadoras latinoamericanas componen un segmento bastante heterogéneo.

Cuadro 3.1.
Clasificación de experiencias innovadoras de formación e inserción profesional de mujeres

Experiencia innovadora	Marco Institucional	Educandos/as	Objetivo	Observación
Profesiones femeninas	Universidades,ONGs, centros de educación profesional	Mujeres	Empoderar, certificar competencias	Cuidado para no reforzar estereotipos de género
Profesiones masculinas	Universidades,ONGs, centros de educación profesional	Mujeres	Abrir el abanico de posibilidades laborales	Cuidado de evitar contra-estereotipos
Nuevos nichos laborales	Gobiernos locales, ONGs, centros de educación profesional	Mujeres	Desarrollar pequeñas empresas y cooperativas	Precariedad de los empleos en estos sectores
Formación de opinión pública (campañas)	ONGs, sindicatos, organismos gubernamentales e internacionales	Hombres y mujeres (masivamente)	Difundir conocimientos sobre derechos de las trabajadoras	Dificultad para medir el impacto
Formación actores estratégicos / recursos técnicos	Universidades, organismos gubernamentales e internacionales	Hombres y mujeres (individualmente)	Mejorar el desempeño profesional de técnicos/as	Dificultad de utilización de nuevas capacidades en el ambiente de trabajo
Fortalecimiento institucional / formación de equipos técnicos	Organismos gubernamentales e internacionales	Hombres y mujeres (grupalmente)	Fortalecer instituciones	Banalización de las cuestiones de género

Fuente: elaboración propia en base a Yannoulas (2004).

4. Programas latinoamericanos en los últimos años: estrategias, principales componentes, ejemplos regionales y nacionales

4.1. Género en las agendas institucionales

Guzman (2001) nos propone una lectura diferente de la institucionalidad de género, analizándola como parte de un proceso más amplio: la legitimación de una nueva problemática en la sociedad y en el Estado. Legitimación que no ocurre en el vacío, ya que las características propias de cada país (económicas, políticas, legales e institucionales) condicionan ese proceso. De esta manera, el análisis de la institucionalidad de género debería ser sistémico y dinámico, incluyendo los diversos actores, escenarios e instituciones que participan del proceso de legitimación de una nueva problemática, procurando localizar las alianzas políticas y estrategias de acción posibles para la transversalización del género en las políticas públicas y el fortalecimiento de las mujeres como participantes significativas de las definiciones sociales y políticas.

Desde este enfoque, la elaboración de las agendas institucionales y de las políticas públicas está condicionada por el grado de apertura a los cambios de la vida pública de una sociedad, y por la transparencia y funcionamiento democrático de sus instituciones. Tanto la interpretación y definición de los problemas, así como la elaboración de alternativas de solución, ocurren en un marco de confrontación y búsqueda de consensos entre actores e instituciones que participan de la elaboración de las agendas y las políticas. Por este motivo, el significado y la importancia de los problemas varía en el tiempo y en los espacios o escenarios donde son discutidos, según los actores que participan y las alianzas y compromisos que se establecen entre ellos.

En el proceso de incorporación de la problemática de género en las agendas institucionales y en las políticas públicas, los primeros pasos generalmente corresponden a la movilización de mujeres organizadas a partir de la sociedad civil. Sin embargo, una vez institucionalizado el tema en el Estado, otros actores e instituciones

movilizan problemas de la agenda y de las políticas. Por tanto, es necesario que los problemas de género sean formulados en términos comprensibles con los referenciales cognitivos y valorativos prevalecientes en una sociedad o cultura. En este momento y en América Latina, por ejemplo, los discursos y propuestas feministas están articulados con discursos sociales más amplios, como el desarrollo sustentable, la superación de la pobreza, la preservación ambiental, entre otros temas relevantes.

Asimismo, es preciso tener en cuenta que no todos los actores disponen de los mismos recursos para condicionar la elaboración de agendas institucionales y de políticas públicas, y que no todos los escenarios son igualmente permeables a la incorporación de nuevas temáticas. Es decir, el tratamiento transversal e integral de los problemas de género en las agendas institucionales y en las políticas públicas, encuentra innumerables barreras, especialmente por contradecir la lógica sectorial predominante en los Estados. En los Estados, operan un conjunto de lógicas diferentes de acuerdo al sector (salud, educación, economía, trabajo, previsión social, transportes, defensa, justicia, entre otros), que pueden actuar total o parcialmente a favor o contra la equidad de género. Por ejemplo, las políticas económicas o de previsión social pueden entrar en contradicción con propuestas de más y mejores oportunidades de empleo para las mujeres en los mercados de trabajo.

Otra barrera importante se refiere a la propia concepción de qué es el género en el mundo del trabajo, de qué hablamos cuándo hablamos de trabajo femenino, o qué significa desarrollo con equidad. En las diversas agendas institucionales (por ejemplo, parlamentaria, sindical, feminista) coexisten diferentes visiones sobre el trabajo de las mujeres, algunas de las cuales reconocen las diferencias de condiciones entre el trabajador y la trabajadora, y otras mantienen como parámetro el trabajo masculino, siendo el trabajo femenino concebido como secundario o complementario. Las etiquetas de "género" o "mujer" en la formulación de políticas públicas pueden cubrir objetivos, demandas, justificaciones, estrategias y acciones muy diferentes, y hasta divergentes (Yannoulas, 2004).

Los problemas de las mujeres en el área del trabajo fueron incorporados recientemente en las agendas y políticas públicas latinoamericanas. Sus demandas fueron levantadas inicialmente por los movimientos organizados de mujeres, posteriormente atendidas por los gobiernos nacionales en gran medida gracias al accionar de los organismos internacionales (ONU a través de las Conferencias

Mundiales, y OIT en materia de Convenios para el mundo del trabajo), y generalmente pasaron a integrar las legislaciones nacionales. Sin embargo, encuentran serias dificultades para ser implementadas en un contexto de ajuste estructural y disminución del gasto público. Por otro lado, los sindicatos no siempre tienen líderes capacitadas para participar en las negociaciones colectivas y en los consejos de control social de las políticas de trabajo, defendiendo los derechos de las mujeres ya reconocidos por la propia legislación nacional e internacional[6].

Astelarra (2004) analizó los informes a la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW), y los planes de igualdad de oportunidades de ocho países latinoamericanos (Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Guatemala, El Salvador, México, Perú). Según la autora, el énfasis de actuación en esos países ha estado en las medidas de conocimiento, información, sensibilización y formación sobre desigualdad de las mujeres. Pocos países colocan como objetivos cambios estructurales relativos a la equidad de género más allá de los cambios en la legislación laboral, pues la mayoría promueve una mayor inserción de las mujeres en los sistemas productivos vigentes (perspectiva MED). Consecuentemente, los principales colectivos destinatarios de las políticas de igualdad han sido las mujeres en situación de pobreza y marginalidad.

Finalmente, llama la atención la gran popularidad de objetivos y financiamientos relacionados con el mejoramiento de la formación profesional de las mujeres, entendido principalmente con la concordancia con las necesidades del mercado y secundariamente con las demandas sociales, en procura de la adecuación de la oferta de mano de obra femenina a las demandas de mercados de trabajo cada vez más exigentes y competitivos. El riesgo de este enfoque es priorizar las necesidades del mercado en lugar de las necesidades de las personas (hombres y mujeres), además de no considerar otros factores más estructurales que dificultan el acceso de las mujeres a los mercados de trabajo de manera igualitaria con los hombres, como por ejemplo los estereotipos de género.

[6]Para mayor información, se sugiere consultar el estado del arte sobre la problemática de género en la negociación colectiva latinoamericana, de Abramo y Rangel (2005)

4.2. Puntos sobresalientes de la agenda internacional en América Latina

Del amplio abanico de problemáticas relativas a la formación e inserción laboral de las mujeres, abordadas como desafíos para el desarrollo de las políticas públicas de trabajo con equidad (organizadas en el Informe Global "La hora de la igualdad en el trabajo" de OIT, 2003), seleccionamos tres ejes de acción destacados en nuestra región, en consolidación en los últimos cinco años[7].

- **Eje 1: fortalecimiento de la capacidad institucional**, que ejemplificaremos a través de dos programas regionales, impulsados por CEPAL/GTZ (analizando especialmente las acciones en los casos nacionales de El Salvador y Costa Rica), y por GRPE/OIT-Brasil (examinando con mayor énfasis la especifidad del caso nacional de Brasil);
- **Eje 2: formación (posgraduada) de actores estratégicos / recursos técnicos**, que ejemplificaremos a través de otro programa regional, impulsado por PRIGEPP/FLACSO-Argentina; y
- **Eje 3: empleabilidad y competencias laborales de mujeres de bajos ingresos**, que ejemplificaremos a través de un programa regional, impulsado por FORMUJER/CINTERFOR (haciendo énfasis en el caso nacional de Bolivia).

Los gobiernos latinoamericanos intentan afrontar los problemas de la discriminación y promoción de la igualdad en el mundo del trabajo a partir de organismos públicos especializados. Esos organismos pueden ser de dos tipos: a) de asesoría y promoción (por ejemplo los consejos de la mujer o las coordinaciones interministeriales), que reúnen, publican y divulgan información, y asesoran sobre legislación y otros elementos de las políticas públicas; y b) de fiscalización y punición sobre quejas por motivos de discriminación (fiscalías y auditorías del trabajo, juzgados del trabajo, entre otras instituciones relevantes).

[7] Estos programas serán desarrollados a continuación en el artículo. Vale aclarar que no se han podido explicitar los recursos económicos utilizados por cada uno de los programas por falta de información o por la parcialidad de los datos obtenidos (ya que los proyectos involucran gobiernos de varios países o localidades, varias instituciones dentro de cada país, y no solamente el accionar de las agencias internacionales, lo que dificulta estimar los costos sin una investigación/evaluación específica).

En cualquiera de los dos tipos de organismos, es necesario formar recursos técnicos (individual y colectivamente) capaces de comprender, evaluar y actuar sobre la problemática. La falta de conocimiento sobre las normas nacionales e internacionales referidas a la igualdad de oportunidades se ha reconocido como obstáculo claro a la aplicación efectiva de dichas normas. Además, es necesario sensibilizar e (in)formar a los interlocutores de la sociedad civil organizada en la formulación, implementación y evaluación de políticas públicas de trabajo (empresarios y trabajadores), debido a su participación estratégica junto a los agentes del gobierno en los organismos tripartitos y paritarios de diálogo social sobre trabajo y empleo.

Es decir, una pieza clave para el avance en el combate a la discriminación en el mundo del trabajo en este siglo XXI estaría constituida por la formación de distintos tipos de recursos humanos -técnicos gubernamentales, empresarios, trabajadores, legisladores, jueces, integrantes de ONGs, organismos internacionales y universidades, entre otros-, y por el fortalecimiento de la capacidad institucional (primero y segundo ejes de acción destacados), a través de diversas combinaciones de componentes como la organización de materiales indispensables, desarrollo de campañas de información, formulación de modelos para la formación específica, y desarrollo de capacidades personales e institucionales. Así lo han entendido diversos organismos internacionales con acción en la región, y también los gobiernos de los países involucrados, desarrollando múltiples esfuerzos en ese sentido como contrapartes activas en los programas implementados.

El otro gran eje de acción destacado, que ha convocado especialistas, gobiernos y fuentes de financiamiento, ha sido el denominado modelo de las competencias, especialmente aplicado para la formación de mujeres de bajos ingresos. Como se ha mencionado, según Daeren (2001) y Astelarra (2004), la gran mayoría de los programas focalizados se dirigen preferentemente a mujeres de escasos recursos y jóvenes. La atención a situaciones de vulnerabilidad (por ejemplo, reducción de la pobreza a partir de la atención prioritaria a las jefas de familia, o la promoción de microempresas de mujeres, o el estímulo al desarrollo de la agro-industria por mujeres), desde la perspectiva MED, ha tenido históricamente mayor aceptación en el debate público que el reconocimiento de los derechos económicos de las mujeres en su conjunto a través de políti-

cas públicas que propicien una redistribución significativa de oportunidades y resultados entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo (acción afirmativa propia de la perspectiva GAD), o el tratamiento transversal del género en las políticas públicas.

Sin embargo, como lo han demostrado algunas experiencias realizadas recientemente en la región, y que detallaremos a continuación, es posible diseñar y llevar a la práctica programas que, manteniendo como foco a las mujeres de bajos ingresos por su situación de extrema vulnerabilidad, innovan a partir de la visión transversal del enfoque de género, paralelamente fortaleciendo la capacidad de las instituciones de formación profesional en materia de género, y proponiendo el "proyecto ocupacional" y el modelo de las competencias como herramientas que pueden ser utilizadas en cualquier experiencia formativa.

Eje 1: Fortalecimiento de la capacidad institucional

Existe una aceptación cada vez más amplia de la necesidad de incorporar transversal y sistemáticamente el enfoque de género en las políticas públicas e instituciones de desarrollo, como condición para el desarrollo integral, sustentable y equitativo de los países. Sin embargo, existen todavía pocas experiencias sistematizadas y divulgadas sobre cómo llevar a cabo este proceso.

La investigación realizada sobre el impacto diferencial en hombres y mujeres de las políticas de ajuste estructural y de la crisis asiática, llevó a la OIT a la formulación del Programa Género, Pobreza y Empleo (GPE). El GPE viene siendo implementado en América Latina como parte de la Agenda y de los Programas Nacionales de Trabajo Decente. Sobre la base de un sistema de formación modular, el programa GPE trata de crear capacidades a escala regional y nacional para incorporar la perspectiva de género en las políticas de combate a la pobreza y generación de empleo. Esto implica: a) desarrollar la base de información y conocimiento de los países mandantes y colaboradores de la OIT respecto de las interfases entre pobreza, género y empleo; b) mejorar el diálogo y el consenso entre los interlocutores claves, incluyendo entre ellos a representantes de los beneficiarios finales; y c) desarrollar experiencias piloto de carácter práctico para traducir lo analizado en medidas concretas.

El Programa GPE de la OIT se inició en el Cono Sur de América Latina, y rápidamente quedó clara la necesidad de trabajar conjuntamente la variable raza/etnia, lo que fue más cabalmente logrado a partir de su implementación en el Brasil. La incorporación de la dimensión racial y étnica en el Brasil, como lo resaltan las fuentes (OIT, 2005 a y b), se debe al reconocimiento de la importancia que tiene esa variable en la determinación de la situación de pobreza y en la definición de los padrones de empleo y desigualdad social. No se trata de un problema de minorías o de grupos específicos de la sociedad, sino de sus amplias mayorías (los negros de ambos sexos representan 45% de la PEA brasilera, constituyendo en algunos estados 70% de la PEA, y son especialmente afectados por la pobreza, llegando a 65% entre los pobres y a 70% entre los indigentes). El principal determinante de la pobreza en el Brasil es la desigualdad en el acceso a los recursos, tales como trabajo, infraestructura, servicios de salud, habitación, educación, saneamiento, entre otros. Tanto en términos absolutos como relativos, se puede afirmar que el Brasil no es un país pobre, pero sí detenta una de las peores distribuciones de renta del mundo.

Esas dos formas de discriminación (de género y de raza/étnica) no solamente suman, sino que se entrecruzan y potencian, manifestándose claramente en la situación de las mujeres negras, conforme demostrado en los siguientes datos correspondientes al año 2001 (OIT, 2005b):

- la tasa de desempleo de las mujeres negras (13,8%) es 112,3% superior a la de los hombres blancos (6,5%), y esa diferencia aumentó entre 1992 y 2001;
- las mujeres negras reciben en promedio apenas 39% de lo que reciben los hombres blancos por hora trabajada;
- esa diferencia no se explica por la escolaridad, ya que considerando por ejemplo solamente a aquellos que tienen 15 o más años de escolaridad, las mujeres negras reciben menos de la mitad (46%) de lo que reciben los hombres blancos por hora trabajada;
- 71% de las mujeres negras están concentradas en ocupaciones precarias e informales (sobre-representación de las mujeres negras en ese segmento del mercado de trabajo); y
- 41% de las trabajadoras negras están concentradas en las ocupaciones más precarias y desprotegidas del mercado de trabajo.

Recuadro 4.1. GPE/AL: Programa de fortalecimiento institucional para la igualdad de género, erradicación de la pobreza y generación del empleo: Incorporación de la dimensión de género en las políticas de erradicación de la pobreza y generación de empleo en América Latina

El programa se inició en septiembre de 1999 (primera etapa: 1999-2001, segunda etapa: desde 2002) y cuenta con financiamiento de la Cooperación Técnica Internacional del Reino Unido, Países Bajos, Japón y Dinamarca; y de PNUD para el caso de Chile. El organismo ejecutor es la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe en Lima y cuenta como contrapartes a instancias tripartitas nacionales en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Ecuador, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

Sus objetivos son: a) promover la igualdad de género en las políticas públicas y programas de empleo, desarrollo productivo y combate a la pobreza; b) fortalecer la capacidad institucional de los constituyentes de la OIT, a través de actividades de formación, capacitación y sensibilización; y c) desarrollar una base de conocimientos que contribuya al avance de la equidad de género en el ámbito de las políticas de generación de empleo, desarrollo productivo y combate a la pobreza.

Entre sus principales componentes se destacan: a) fortalecimiento de las capacidades institucionales de los gestores públicos y otros actores sociales relevantes (sindicados, asociaciones de empresarios, organizaciones de la sociedad civil), principalmente a través de un manual; b) asistencia técnica para la formulación, reformulación y evaluación de las políticas; c) desarrollo de experiencias piloto; d) apoyo a la creación y/o fortalecimiento de instancias de diálogo y concertación social; y e) desarrollo de una base de conocimientos sobre las interrelaciones entre pobreza, empleo, género y raza (y otras formas de discriminación).

Algunas de sus actividades regionales han sido la realización de diagnósticos nacionales sobre las interrelaciones entre género, pobreza y empleo; la sistematización de experiencias de programas y proyectos nacionales; la realización de estudios regionales sobre problemáticas especialmente relevantes en la región, como por ejemplo la étnico/racial; y la generación de publicaciones a través de la colección Género, Pobreza y Empleo en América Latina (7 libros).

Algunos de los aspectos sobresalientes del programa a nivel regional han sido: a) la traducción y adaptación para la realidad latinoamericana (al castellano primero, y recientemente al portugués, incluyendo al dimensión racial de la problemática) del Manual Modular de Formación sobre Género, Pobreza y Empleo (8 módulos de capacitación que constituyen el instrumento básico del programa, desarrollados en el año

2000 sobre la base de la "Guía para la Acción sobre género, pobreza y empleo: convertir las capacidades en derechos", contribución de la OIT a la Conferencia de Beijing, 1995). El manual fue construido con el objetivo de promover acciones efectivas en los niveles nacional, regional y local; b) la asistencia técnica a políticas nacionales seleccionadas, tales como las estrategias nacionales de reducción de la pobreza (Bolivia, Honduras, Nicaragua y Paraguay); las políticas de transferencia de ingresos (Programa de Jefes y Jefas de Familia Desempleados en Argentina y Programa Chile Solidario); y pequeños proyectos productivos de mujeres (Mujeres Produciendo en Argentina).

Experiencia nacional Brasil (2003-2005)

En 2004, se definieron 4 áreas para la realización de experiencias piloto de implementación del programa: Gran ABC paulista, Municipio de São Paulo, Vale do Jequitinhonha y Salvador/Bahia.

Entre las principales actividades y resultados, se destacan:

- Traducción y adaptación del Manual Modular de Formación sobre Género, Pobreza y Empleo para la realidad brasilera, especialmente incorporando la dimensión racial;
- Lanzamiento nacional del programa en Brasil, con firma de un Protocolo de Intenciones entre la OIT y el Gobierno Federal (involucrando 7 ministerios y las 4 Secretarías Especiales con rango ministerial vinculadas a la Presidencia) (octubre de 2003);
- Primera Oficina Nacional de Formación con representantes de 10 ministerios y secretarías especiales (febrero de 2004);
- Acuerdo con la Cámara Regional y el Consorcio Intermunicipal del Gran ABC paulista (febrero de 2004);
- Protocolo de Intenciones con la Prefectura Municipal de São Paulo (abril de 2004);
- Taller con las centrales sindicales, I Encuentro de trabajo con la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades, Seminario tripartito regional, y lanzamiento del manual de formación (mayo de 2004);
- Oficina de capacitación sobre el tema con gestores gubernamentales del Gran ABC (junio de 2005).

Fuentes:
•Sitio web del Proyecto Género, Pobreza y Empleo GPE/AL:
www.oit.org.pe/gpe/index.php#1;
•Sitio web del CINTERFOR-OIT:
www.cinterfor.org.uy/public/spanish/regiona/ampro/cinterfor/temas/gender/index.htm;
•Sitio web de OIT/Brasil:
www.oitbrasil.org.br/prgatv/prg_esp/genero/manual_formacao.php;
• Valenzuela y Rangel (2004)

El programa regional desarrollado por CEPAL/GTZ se propuso generar modelos aplicables posteriormente en otros países. Se focaliza en el mercado de trabajo porque es el ámbito donde se visualiza con mayor nitidez la discriminación contra las mujeres, y cuyas actuales regulaciones obstaculizan el ejercicio de sus derechos y ciudadanía plena, demostrando claramente la relación entre los aspectos sociales y económicos del desarrollo.

El proyecto se ha caracterizado por crear espacios de debate entre los gobiernos y la sociedad civil, ampliando y potenciando la trama institucional. La estrategia metodológica incluyó la apropiación, por parte de los actores institucionales, del principio de equidad de género en su accionar cotidiano, así como la construcción gradual de los compromisos políticos apoyados en estudios técnicos. Esos estudios fueron desarrollados con un carácter participativo, de manera de permitir conjugar el análisis técnico de los datos (especialmente estadísticos), con las interpretaciones que los propios actores tienen de dichos datos. La convergencia de los aportes académicos, sociales y políticos reafirmaron el carácter técnico-político de la propuesta de institucionalización del enfoque de género sustentada por el proyecto.

Recuadro 4.2. CEPAL/GTZ: Proyecto regional de apoyo a la formulación de políticas laborales con enfoque de género

Este proyecto, iniciado en 2003, es la continuación del proyecto "Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y Ministerios Sectoriales" (1999-2001). Su organismo ejecutor es la Unidad Mujer y Desarrollo de la CEPAL Santiago de Chile. Cuenta con financiamiento del Gobierno de la República Federal de Alemania, a través de la Cooperación Técnica Alemana (GTZ), y se implementa en Argentina, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador y Uruguay.

Se propone: a) fomentar la implementación de medidas a favor de la equidad de género en las políticas laborales (nivel nacional y local); b) fortalecer la capacidad de diálogo, negociación y concertación de los mecanismos nacionales para el adelanto de las mujeres y los ministerios de trabajo, así como de otros actores institucionales gubernamentales y de la sociedad civil; y c) sistematizar, evaluar y divulgar experiencias de formulación de políticas laborales que promuevan la equidad de género.

Entre sus principales componentes se destacan: a) elaboración de diagnósticos sectoriales y otros insumos técnicos, y b) establecimiento

de mecanismos institucionales e intersectoriales para la formulación y ejecución de políticas laborales con enfoque de género (transversalidad horizontal y vertical).

Las actividades regionales realizadas en el marco del proyecto fueron: a) construcción de un directorio de especialistas en enfoque de género; b) realización de estudios (29 publicaciones, 23 documentos de trabajo, y 4 bibliografías temáticas); y c) organización de seminarios y reuniones de especialistas (en Santiago de Chile en junio de 2001, y en São Paulo, Brasil en noviembre de 2001), para facilitar la difusión de experiencias y fomentar la cooperación horizontal.

Un punto sobresaliente regional de proyecto ha sido la elaboración, en 2003, de la "Encuesta sobre políticas y programas dirigidos a mejorar la situación laboral de las mujeres, fomentar el empleo femenino y asegurar una mayor equidad de género en el mercado de trabajo", que fue aplicada a todos los gobiernos de la región (http://www.mujer.gov.py/index2.htm - ver botón "Recursos").

Los sectores económicos involucrados en cada una de las intervenciones nacionales han sido: Salud en Argentina, Turismo en Ecuador, Maquila en El Salvador, y Servicios Financieros en Chile, Costa Rica y Uruguay.

Experiencia nacional El Salvador (2000-2001):

El foco de la experiencia fue la industria manufacturera de exportación (maquila). El sector de producción y ensamblaje para la exportación en el área textil y de confección fue elegido porque la maquila ha presentado índices continuos de crecimiento y expansión en la última década, absorbiendo significativos porcentajes de la fuerza laboral femenina, pero en condiciones precarias reiteradamente denunciadas, sin garantizar una contribución al desarrollo nacional equitativo y sostenible en términos sociales y especialmente de género.

Entre las principales actividades y resultados, se destacan:

- Reuniones interinstitucionales entre el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU), el Ministerio del Trabajo, diversas ONGs, organismos internacionales y CEPAL, con el objeto de realizar una selección participativa del sector económico "focus" del proyecto (julio de 2000);
- Convenio de Cooperación CEPAL – ISDEMU: mediante el cual ese instituto asume la coordinación de las actividades del proyecto (julio de 2000);
- Presentación del proyecto y de los avances en el diagnóstico participativo ante el Consejo de Ministros del Gabinete de Gobierno, que decide apoyar el proyecto (agosto de 2000);
- Presentación del proyecto y sus avances ante los titulares y directores

generales del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, quienes se comprometieron a proveer la información necesaria para el diagnóstico (octubre de 2000);
■ Presentación de los avances del diagnóstico para validación del estudio a la Junta Directiva del ISDEMU, reunión presidida por la Primera Dama de la República y con la participación de representantes gubernamentales y no gubernamentales (diciembre de 2000);
■ Organización de taller intersectorial "Diálogo de propuestas de política laboral y económica para el sector de la maquila", con participación activa de organismos gubernamentales, de trabajadores, de empresarios y del movimiento de mujeres, para construir una agenda consensuada de políticas públicas dirigidas a promover equitativamente empleos de calidad (marzo de 2001);
■ Carta-Acuerdo intersectorial suscrita entre el ISDEMU y el Consejo Superior del Trabajo (órgano tripartito), por la que se comprometen al trabajo coordinado para la aplicación de "Estrategia para la institucionalización del enfoque de género en la política laboral, sector maquila" (agosto de 2001).

Experiencia nacional Costa Rica (2003-2005):

El foco de la experiencia fue el sector de servicios financieros. La selección de este sector se debió a tres motivos: a) su creciente participación en el PIB, a pesar de las tres crisis registradas en la década anterior; b) su absorción masiva de mano de obra femenina (las mujeres representan más de la tercera parte de los trabajadores empleados); y c) las competencias específicas para el trabajo que requiere el sector, tales como la utilización de nuevas tecnologías de información y comunicación.

Las principales actividades y resultados de la experiencia fueron:
■ Reunión entre la Ministra de la Condición de la Mujer, el equipo técnico del Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), y representantes de la CEPAL, en la cual el INAMU asume la coordinación del proyecto nacional (noviembre de 2003);
■ Reunión con actores sociales relevantes para el empleo en los servicios financieros: INAMU, Ministerio del Trabajo y Seguridad Social, entidades bancarias, ONGs y academia, para presentar el proyecto y articular a los actores (noviembre de 2003);
■ Taller "Construyendo un diagnóstico participativo" para presentar y discutir los avances de investigación elaborados por la CEPAL y para recoger propuestas (febrero de 2004);
■ Taller "Continuidad del diagnóstico participativo" para definir una agenda de políticas públicas y de investigación, a partir de la presentación de los resultados de investigación y de la sistematización de las propuestas surgidas en el taller anterior (julio de 2004);

■ Foro "Hacia políticas laborales con equidad de género: el caso del sector financiero en Costa Rica", organizado conjuntamente por la CEPAL y el INAMU, para analizar los resultados del estudio y suscribir un convenio entre el INAMU y el Ministerio del Trabajo con el objetivo de incorporar el enfoque de género en la Política Nacional de Empleo (junio de 2005).

Fuente:
• Sitio web del proyecto "Políticas laborales con enfoque de género" de CEPAL-GTZ: www.eclac.cl/mujer/proyectos/gtz

A pesar de las especificidades de cada programa regional y sus implementaciones nacionales, podemos identificar algunas características semejantes en estos programas recientes orientados al fortalecimiento institucional:

■ trabajan con grupos de instituciones nacionales/locales, favoreciendo el intercambio y la articulación de diferentes sectores gubernamentales en el combate a la discriminación de género en el mercado de trabajo. Se sostiene que el combate a la discriminación debe ser realizado a través de la articulación de actores e instituciones para lograr un impacto de largo alcance;

■ el abordaje de la problemática de género no se realiza de manera aislada, sino que hay una tendencia a articularla con la discriminación derivada de la raza/etnia en la formación y la inserción laboral. Se sostiene que género y raza son condicionantes estructurantes del mercado de trabajo en los países de la región;

■ existe una preocupación explícita por el tratamiento de la pobreza y su feminización. No se destaca solamente la preocupación con los sectores más vulnerables de la población, sino también la necesidad de revertir la feminización de la pobreza, ya que las mujeres tienen más chances de caer en la situación de pobreza;

■ la construcción de cada proyecto nacional es única (respetando los contextos específicos), participativa (con relación especialmente a los gobiernos nacionales, pero también en coordinación con los movimientos de mujeres y sindicales), y esa experiencia al mismo tiempo constituye la fuente de la articulación de actores/instituciones y el objeto de la capacitación de los equipos técnicos; y

■ la aplicación de una reflexión institucional propia del organismo internacional en cuestión desde el enfoque de género antecedió y/o se desarrolló paralelamente al trabajo junto a las instituciones nacionales, y llevó en ambos casos (OIT y CEPAL) a la transformación

de los instrumentos de trabajo, la estructura institucional y las prioridades de agenda.

Eje 2: Formación (posgraduada) de actores estratégicos

El Programa Regional en Género y Políticas Públicas (PRIGEPP), iniciativa de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales de Argentina (FLACSO/Argentina), surgió también como una tentativa de fortalecer la calidad, creatividad y sustentabilidad de los proyectos, programas y políticas públicas fundados en el principio de equidad de género que se realizan en América Latina. Sin embargo, este programa también responde a otra necesidad actual en la región: elevar el nivel de la formación de los cuadros técnicos a través de la formación de posgrado. La propuesta del PRIGEPP, al ser a distancia, permite que gestores/as de políticas públicas de varios lugares de América Latina se capaciten en una formación de posgrado con un relativo bajo costo, lo que es importante por la escasez de recursos financieros en nuestros países.

Recuadro 4.3. PRIGEPP/FLACSO-Ar: Programa regional de formación en género y políticas públicas

El programa, iniciado en abril de 2002 por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) sede académica Argentina, cuenta con financiamiento y apoyo técnico de CEPAL, OEA, UNICEF, UNIFEM, y la Unión Europea. Asimismo, con la cooperación académica y puntos focales en el Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, el Consejo Nacional para la Investigación de la Mujer (Estados Unidos de América), FLACSO/Brasil, FLACSO/Ecuador, Pontificia Universidad Javeriana (Colombia), Universidad Columbia (Paraguay), Universidad Mayor de San Simón (Bolivia), y Universidad Nacional Autónoma de México.

El programa se propone brindar una formación interdisciplinaria de calidad orientada a desarrollar capacidades para: a) interpretar las problemáticas clave de los escenarios globales, regionales y locales, integrando sistemáticamente los avances conceptuales y metodológicos de las diversas corrientes de la teoría de género; b) utilizar enfoques y herramientas de análisis de género en las distintas fases del ciclo de proyectos y políticas; c) ejercitar el pensamiento estratégico y construir conocimientos en las prácticas profesionales; d) integrarse a redes y comunidades de profesionales en temáticas de interés común; e) elaborar proyectos de investigación, formación o planificación en coordinación

con profesionales de distintos países; y f) utilizar con fluidez nuevas metodologías de aprendizaje y comunicación.

Hasta el momento cuenta con 623 participantes provenientes de 17 países de América Latina y el Caribe, 135 graduados/as del Curso de Especialización, que se desempeñan en ONGs (30%), Universidades (28%), Organismos Gubernamentales (26%), y Organismos Internacionales (16%). 75% son mujeres, y la edad promedio es de 38 años.

Los principales componentes de la formación para el Curso de Especialización son: a) globalización y género; b) democracia, ciudadanía y Estado en América Latina; c) análisis comparativo de legislación, políticas públicas e instituciones para el logro de la equidad de género; y d) planeamiento estratégico y tecnologías para el cambio organizacional. Los principales componentes de la formación para la Maestría son: a) economía: economía y género; pobreza, globalización y género; b) educación: educación y género en tiempos de turbulencia; primera infancia, familia y género; c) trabajo: género y raza en el mundo del trabajo; d) salud: innovaciones tecnológicas en salud sexual y reproductiva; y e) construyendo políticas públicas de salud con perspectiva de género.

Sus actividades regionales han sido la elaboración en 2004 del estudio "Aportes del PRIGEPP orientados a ampliar el alcance de la iniciativa del milenio en América Latina", incluyendo la recolección de información, la realización de un foro virtual regional, y la elaboración de un documento específico que recoge las voces de quienes diseñan e implementan políticas en la región. Asimismo, la realización del Simposio presencial regional "Género y políticas públicas: ampliando las fronteras del pensamiento y la acción" (Buenos Aires, diciembre de 2004), congregando a la comunidad PRIGEPP -graduados/as, estudiantes, docentes, tutores/as, representantes de organismos internacionales y nacionales- para compartir los logros alcanzados desde el inicio del PRIGEPP hasta ese momento, y reflexionar sobre el futuro de las políticas de equidad de género en la región.

El punto sobresaliente regional del programa es la elaboración, administración y permanente actualización del Campus Virtual de la Comunidad PRIGEPP (hipertextos multimedia preparados por profesores especialistas en los contenidos de cada seminario, bibliografía recomendada on line, biblioteca virtual, foros de debate con conferencistas internacionales, grupos de trabajo interactivos con tutores/as expertos en e-learning, chat, ejercicios on line de análisis de casos, evaluación y planificación).

Fuentes:

- Sitio web del PRIGEPP: www.prigepp.org;
- PRIGEPP. 2004. Proyecto de Maestría en Género, Sociedad y Políticas, Buenos Aires, FLACSO/Argentina, mimeo.

Así, la propuesta de un programa de posgrado de esta naturaleza es sumamente pertinente por lo menos en cuatro planos:

- el carácter interdisciplinario y académico-político de la propuesta, que ha instituído un programa de posgrado con gran potencial para la reflexión desde el enfoque de la equidad de género sobre las políticas públicas en general y sobre las políticas de formación e inserción laboral y profesional en particular, y especialmente para la promoción del cambio en su concepción, implementación y evaluación en América Latina;
- el público potencial de la oferta pedagógica en cuestión, ya que los estudios de demanda indican la necesidad de implementar la formación especializada, flexible, graduada o modular, y al mismo tiempo avanzada, de gestoras/es de políticas públicas en actividad, que se ocupan o habrán de ocuparse de tales aspectos, con escaso tiempo y numerosas responsabilidades;
- la tecnología educativa, ya que el programa permite maximizar las posibilidades de crecimiento personal e institucional, especialmente en contextos de ajuste estructural como los instaurados en nuestros países, que refuerzan los segmentos de calidad educativa infelizmente consolidados en los países de la región, y aún en el interior de los propios países; y
- la escala regional del programa, la cual permite que estudiantes y docentes del PRIGEPP provenientes de muchos países y de diversos contextos culturales e institucionales, establezcan una especie de "zona de contacto" en la cual las experiencias y culturas particulares dialogan, reconociendo las diferencias, confrontando opiniones y apuntando la búsqueda de acuerdos en constante progreso y revisión. La escala regional favorece la ampliación de las miradas sobre la realidad nacional y de la región, siempre dentro de un marco de reconocimiento de la diversidad y la riqueza intelectual que anida en América Latina, y la coincidencia de intereses respecto del mejoramiento de la situación de las mujeres.

El programa apunta de forma explícita a contar entre el cuerpo estudiantil con participantes de diferentes orígenes disciplinares, que forman parte de los equipos técnicos del área gubernamental y de los equipos de evaluación de diversas políticas públicas, estableciendo un canal necesario entre academia y política de manera tal que ambos espacios se nutran mutuamente. Además, en lo que al diseño metodológico refiere, la realización de una capacitación

de calidad basada en la utilización de los recursos pedagógicos de formación a distancia aparece como particularmente apropiada para un público que, seguramente en forma mayoritaria, posee algún grado de responsabilidad y obligaciones en sus respectivas instituciones. La propuesta metodológica diseñada facilita la disponibilidad de las/os participantes para las diferentes actividades curriculares, y se espera que el mayor provecho emergerá de la interacción entre sus labores cotidianas y el desarrollo del programa.

Eje 3: Empleabilidad y competencias laborales de mujeres de bajos ingresos

La necesidad de adaptar los sistemas de formación para el trabajo a las nuevas demandas del contexto regional y de articular los requerimientos del sistema productivo y de quienes producen, especialmente de las mujeres de bajos ingresos, llevó al CINTERFOR-OIT a la formulación de un programa innovador.

El Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos en América Latina (FORMUJER), se propuso incorporar transversalmente la dimensión de género en las políticas y las tecnologías de la formación profesional orientadas a la empleabilidad. El abordaje conjunto de la formación para la empleabilidad y la dimensión de género en el mundo del trabajo permitió desarrollar un modelo de acción innovador para la formación profesional, que pone el foco en el desarrollo de competencias clave para la supervivencia y el crecimiento de las personas y de las empresas. Este enfoque resulta especialmente pertinente para la atención de distintos colectivos, especialmente aquellos insertados en la economía informal que requieren de apoyos especiales para mejorar sus condiciones de inserción laboral y superar discriminaciones (Silveira y Matosas, 2003).

Entre los aportes del FORMUJER, resaltamos especialmente tres: a) el desarrollo de un modelo político-educativo de formación para el trabajo que incluye la perspectiva de género como marco conceptual y simultáneamente como marco estratégico de la política, permitiendo implementar acciones de focalización y discriminación positiva para la atención de poblaciones desfavorecidas (especialmente las mujeres); b) el diseño de perfiles curriculares mediante el cruce de formación por competencia laboral y género;

y c) la aplicación de estrategias compensatorias para atender las desigualdades derivadas del género y la pobreza, diversificando las opciones profesionales femeninas.

Recuadro 4.4. FORMUJER: Programa regional para el fortalecimiento de la formación técnica y profesional de mujeres de bajos ingresos en América Latina

El programa, desarrollado entre junio de 1998 y diciembre de 2004, fue ejecutado por el Centro Interamericano de Investigación y Documentación sobre Formación Profesional para América Latina y el Caribe (CINTERFOR-OIT) Montevideo. Contó con financiamiento del BID y de la OIT, siendo las contrapartes el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Argentina, la Fundación Nacional para la Formación y la Capacitación Laboral (INFOCAL) de Bolivia, y el Instituto Nacional de Aprendizaje (INA) de Costa Rica. El programa se desarrolló en Argentina, Bolivia, y Costa Rica, siendo cada país representante de distintas realidades latinoamericanas (Centroamérica, Región Andina y MERCOSUR), y de las modalidades organizativas de la formación profesional en la región.

FORMUJER tuvo como propósito fortalecer e innovar las competencias de las instituciones de formación y de los actores sociales para: a) mejorar la calidad, pertinencia y equidad de género de las políticas de formación para el trabajo; b) incrementar las oportunidades de las mujeres y los varones para acceder y permanecer en un trabajo decente y productivo, fortaleciendo sus competencias de empleabilidad y de participación ciudadana, y removiendo las barreras y discriminaciones de género, económicas y sociales, que limitan su desarrollo laboral; c) atender las necesidades de capacitación de las mujeres en condiciones de desventaja económica y social; y d) difundir y transferir los enfoques, metodologías y lecciones aprendidas para apoyar su implementación en otras realidades y poblaciones en situación de vulnerabilidad y exclusión.

Entre los principales componentes se destacan: a) desarrollo y transferencia de metodología, por medio de programas piloto o experiencias demostrativas en diferentes países e instituciones; b) construcción y adaptación participativa a partir del diseño original, según las especificidades de cada país y/o institución; c) articulación de la formación para la empleabilidad y orientación de la formación hacia la demanda del mercado de trabajo, con el ejercicio de la ciudadanía; d) focalización en las mujeres de bajos ingresos, especialmente a través de discriminación positiva y las estrategias compensatorias; e) transversalización de la perspectiva de género en la formación profesional como marco concep-

tual y estratégico; f) enfoque integral y sistémico de la política formativa, basado en la gestión conjunta y la articulación de actores; y g) implementación de la metodología didáctica de Proyecto Ocupacional como eje articulador del proceso pedagógico, estimulando la autogestión de la trayectoria profesional.

Las actividades regionales del programa fueron: participación y/o habilitación de instancias de intercambio y reflexión regional; desarrollo de un programa sistemático de capacitación para el personal de las entidades ejecutoras y afines; sistematización de procesos y resultados; y difusión de los resultados y experiencias acumuladas a través de un sitio web específico denominado "Género, formación y trabajo", localizado en el portal del CINTERFOR-OIT.

Como punto sobresaliente regional se destaca la elaboración y difusión de un modelo de política para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad de género, transferible en la región, compuesto por enfoques, componentes, metodologías y procesos (CINTERFOR, 2004).

Experiencia nacional Bolivia (1998-2001)

El foco de la experiencia fue incrementar la productividad y oportunidades de empleo de las mujeres de bajos ingresos, a fin de apoyar la contribución de éstas al desarrollo y al proceso de reducción de la pobreza. Se buscó generar en el Instituto Nacional para la Formación y la Capacitación Laboral (INFOCAL) las condiciones favorables para una participación igualitaria de las mujeres, elevando el nivel técnico y la gama de opciones de profesionalización, y adecuando la oferta formativa a las demandas reales del mercado y de las beneficiarias.

Entre las principales actividades y resultados, se destacan:

- La propuesta conceptual y metodológica del FORMUJER Bolivia, los productos desarrollados y la experiencia recogida han sido transferidos y orientan la política pública nacional a través del Programa de Fortalecimiento de la Formación Técnica y Tecnológica ejecutado por el Ministerio de Educación y financiado por el BID;
- se consolidaron equipos técnicos interdisciplinarios y multiplicadores de la propuesta en la totalidad del Sistema INFOCAL (146 docentes fueron capacitados en la aplicación de la "Guía de transversalidad del enfoque de género");
- Se generó una cultura de la información, articulación y evaluación de las políticas, promoviendo la equidad de género y la diversificación de las opciones profesionales (propuesta de clasificación y ordenamiento de las ocupaciones con perspectiva de género);
- el enfoque de formación por competencias fue asumido por INFOCAL (identificación de competencias para 9 especialidades seleccionadas; desarrollo curricular por competencias para Metalmecánica,

Confecciones Textiles y Asistente de Enfermería; incorporación de formación en género en los cursos y especialidades de los centros ejecutores);
■ Se elaboraron materiales y se instrumentaron acciones que movilizaron al sector empresarial (1.500 carpetas de divulgación distribuidas entre empleadores de los cinco centros, participación de 150 representantes de gremios empresariales en los talleres del FORMUJER);
■ Ejecución constante de cursos y actividades con las metodologías del FORMUJER Bolivia, superando inclusive las metas inicialmente propuestas: 179 cursos desarrollados con incorporación de las metodologías propuestas, 1.913 personas capacitadas, 1.588 mujeres beneficiarias directas del programa, 400 de ellas capacitadas en áreas no tradicionalmente femeninas (la meta prevista originalmente era de 1.000 beneficiarias, 240 en áreas no tradicionales);
■ Desarrollo y validación de un sistema de apoyo a través de becas (mecanismos compensatorios): 1.144 mujeres fueron beneficiarias de becas en los 5 centros ejecutores (72% de las mujeres capacitadas);
■ Aproximadamente 1.200 mujeres participaron de los Talleres de Orientación y fortalecimiento de la construcción del Proyecto Ocupacional, con duración promedio de 9 horas (la meta prevista era de 240 mujeres).

Fuentes:
•Sitio web de CINTERFOR-OIT: www.cinterfor.org.uy
• Boletín redEtis N° 3 de marzo de 2005
• CINTERFOR (2004)

El Programa FORMUJER tuvo una evaluación ex-post (Leite, 2004), realizada para responder a las siguientes cuestiones básicas: eficiencia (acciones/logros), eficacia (cambios e innovaciones) y efectividad (sostenibilidad y transferibilidad).

En cuanto a la eficiencia, comparando las acciones y logros del programa, se destaca la elevada pertinencia con relación a los objetivos, premisas y propuestas. Todas las líneas detalladas en los dos subprogramas integrantes del FORMUJER resultaron en acciones concretas implementadas nacionalmente y con la coordinación regional de CINTERFOR-OIT, en tres dimensiones: focalización de la demanda del mercado y del público prioritario, calidad y pertinencia de la formación, y gestión técnico-administrativa.

Con respecto a la capacidad del programa de realizar aportes innovadores en las instituciones involucradas, una dimensión de la eficacia, se destaca el impulso al fortalecimiento institucional a través de la construcción de una "plataforma" para el quehacer insti-

tucional (incluyendo metodología de formación modular y/o por competencias, materiales didácticos de calidad, y "puentes" para el mercado de trabajo), consolidando y ampliando lo acumulado anteriormente en CINTERFOR-OIT y en las instituciones y entidades con las cuales ha trabajado a nivel nacional. En cuanto a la capacidad del programa de modificar las condiciones de la población beneficiaria, la otra dimensión de la eficacia considerada, las encuestas con las mujeres que participaron del programa indican que el FORMUJER ha contribuido al desarrollo personal, a la construcción de la empleabilidad y, en menor escala, a la inserción laboral. Sobre la sostenibilidad del FORMUJER, una de las dimensiones de la efectividad, la evaluación realizada indica que las transferencias de productos y aprendizajes se concretan en dos niveles: en políticas públicas y en proyectos institucionales, especialmente en lo que se refiere a los enfoques y conceptos, y al paquete de tecnologías y herramientas; registrándose un alto potencial de concretización de todo lo transferido por tratarse de acciones formalizadas en planes estratégicos, acuerdos de cooperación, convenios, reglamentos, entre otros.

5. Temas pendientes y conclusiones

Ha sido notable el esfuerzo (medido en tiempo, recursos humanos, recursos materiales, cantidad de proyectos, cantidad y tipo de instituciones y actores estratégicos involucrados, cantidad y variedad de beneficiarias, entre otros aspectos relevantes) destinado en los últimos años por los países de la región, con el auxilio de los organismos de cooperación internacional multilaterales y bilaterales, para promover la equidad de género en las políticas públicas, especialmente aquellas relativas a la inserción y formación profesional. Evidentemente, existen particularidades nacionales, énfasis específicos, componentes y estrategias diferenciadas en este esfuerzo, que hemos tratado de reflejar.

A pesar de las especificidades nacionales en las modificaciones en el mundo del trabajo en curso en nuestros países, las directrices fundamentales de las políticas laborales para la igualdad de género han sido muy similares, del mismo modo que la actuación de las agencias de cooperación técnica y de financiamiento que, de cierta manera, las hicieron posibles. Según Pronko (2001), puede realizarse una clasificación simple de los organismos internacionales en dos grupos, según su función principal: por un lado, las agencias de financiamiento (por ejemplo, Banco Mundial entre otras), y por otro las agencias de cooperación técnica (por ejemplo, UNIFEM entre otras). El primer grupo ejerce un papel fundamental en la viabilidad económica de las políticas públicas, a través de los préstamos que constituyen deuda pública o montos no reembolsables. El segundo grupo ejerce un papel fundamental en la viabilidad técnica de las políticas públicas, contribuyendo con bases de información, producción de diagnósticos, etc., y focalizando su acción en la producción de las agendas y en la generación de consensos sobre temas específicos para las políticas públicas. Siguiendo a la autora, la intervención de esas agencias en materia de formación e inserción laboral es doblemente estratégica, como uno de los pi-

lares de la política social, y también como política económica de formación de recursos/capital humano.

De acuerdo a lo que se ha ido destacando en este estudio, los nuevos ejes de acción más desarrollados para promover la equidad fueron el fortalecimiento institucional y la calificación de actores estratégicos, junto con la renovada atención a los grupos de mujeres más desfavorecidas. Se empiezan a sentir los frutos del esfuerzo en este sentido, algunos programas han finalizado su ejecución y otros están en sus primeras etapas, comienzan a sistematizar sus resultados y a programar futuras acciones llevando en consideración la experiencia acumulada[8].

Se requiere ahora realizar una evaluación (cuantitativa y cualitativa) del impacto nacional y regional de los programas y proyectos de promoción de la equidad de género en materia laboral. Entre otros aspectos a ser considerados, cabe reflexionar sobre: ¿en qué medida la formación realizada se traduce en una práctica cotidiana de formulación, ejecución y evaluación de políticas públicas con perspectiva de género, inclusive de reflexión interna de las instituciones nacionales involucradas?; ¿en qué medida fue modificada la vida de las mujeres de bajos ingresos por obra de los proyectos realizados?; ¿en qué medida la opinión pública se ha modificado a partir de la realización de campañas masivas?; ¿en qué medida se fortaleció la capacidad de los gobiernos de formular políticas intersectoriales (transversales) de combate a la discriminación?; ¿fueron incorporadas de manera consistente y equitativa las mujeres en la formulación de las políticas públicas no necesariamente estatales?.

En ese sentido, resulta necesario mencionar a su vez dos temas que, a nuestro juicio, aún no están suficientemente estudiados y documentados, aunque son preocupaciones que aparecen de manera incipiente en las fuentes consultadas:

- la medición, la valoración y el reconocimiento en las finanzas públicas del trabajo (predominantemente femenino) no remunerado de reproducción biológica y social, así como la observación, el control social y el cuestionamiento de los presupuestos públicos desde la perspectiva de género; y

8 Con relación a la evaluación de contenido de los proyectos descritos en el artículo, el FORMUJER ya tiene evaluación ex-post (Leite, 2004), pero los demás proyectos son muy recientes y están todavía en ejecución..

■ el diseño de una estrategia efectiva para la implementación de acciones afirmativas en el mundo del trabajo: ¿cómo viabilizar una transformación efectiva de la división sexual del trabajo, de manera tal que se fomenten las relaciones familiares y comunales compartidas?; ¿de qué manera establecer discriminaciones positivas para las mujeres, con el propósito de garantizar la igualdad de resultados en su inserción laboral? En definitiva: ¿cómo redistribuir el poder y los bienes (materiales y simbólicos) entre hombres y mujeres?

Las políticas públicas del siglo XXI deberían, según nuestra opinión, presentar un nuevo enfoque y una nueva articulación entre el trabajo para el mercado, el trabajo para la unidad familiar o de reproducción biológica y social, y los servicios estatales de bienestar, asegurando el fortalecimiento de la ciudadanía social, y paralelamente el aumento y mejor distribución de la productividad social global (de bienes materiales y simbólicos). En esa nueva articulación, una pieza clave debería ser la atribución de ambos tipos de trabajo, productivo y reproductivo, a los dos géneros, ampliando el abanico de posibilidades y responsabilidades de hombres y mujeres en todos los campos de su vida (Yannoulas, 2002).

Así, las políticas públicas no necesariamente deberían estar focalizadas en la atención a los grupos de mujeres o unidades familiares en situación de riesgo, sino en promover condiciones a todas las unidades domésticas para que sus miembros puedan desarrollar una vida política, cultural, profesional, educativa y familiar más gratificante y plena. Se trata de pensar nuevos tipos de articulación institucional y formas de solidaridad, conectando agendas, iniciativas, actores, recursos, entre otros aspectos. En este tipo de nueva ciudadanía y de nuevas políticas públicas a construir, la lógica presupuesta es otra, porque en ella economía y política están visiblemente reunidas, de manera transparente, con base en la reciprocidad e interdependencia, en un modelo de desarrollo incluyente que torne compatibles la vida pública y la vida privada, valorizando el trabajo para el mercado, la participación política y el trabajo doméstico como responsabilidades sociales, políticas y económicas compartidas.

Glosario

Acción afirmativa: "La noción de acción afirmativa (...) está siendo utilizada para, en la práctica, equilibrar las relaciones de género, raza/etnia, o generación en diferentes áreas y, aún no siendo nuevo, el tema vuelve a adquirir la fuerza de la polémica cuando se trata de una mayor división del poder. Una cosa es asegurar, por ejemplo, cuotas de 20% de preferencia para las mujeres jefas de familia en los financiamientos para la casa propia, y otra cosa es asegurar cuotas para que las mujeres tengan ingerencia directa en las decisiones sobre los destinos de los mismos financiamientos. En un caso se está beneficiando a las mujeres, y en otro caso se están compartiendo las decisiones sobre la implementación de las políticas" (Traducción libre de Miguel, 2000, p. 17). El primer país en implementar el sistema de cuotas por sexo en el sistema de gobierno fue Noruega (1978). El primer país latinoamericano fue Argentina (1991). Sobre las diversas justificaciones para la implementación de acciones afirmativas en los sistemas políticos (justicia compensatoria, justicia distributiva y utilidad social), se sugiere consultar Rodríguez (1994). Para la aplicación de acciones afirmativas en la promoción de la igualdad racial y de género, ver Bento (2000) y Tomei (2005).

Auto-discriminación: Es una especie de vigilancia internalizada, que asegura el comportamiento de las personas de acuerdo con los parámetros delimitados por la discriminación encubierta o indirecta. Son mecanismos internos de represión que modelan nuestros deseos y motivaciones, de manera que algunas opciones profesionales resultan impensables y otras fuertemente condicionadas. Por ejemplo, fue extremamente difícil para las primeras juezas de fútbol y para las primeras conductoras de ómnibus imaginarse ejerciendo esas profesiones. Por otro lado, el costo interno de optar por profesiones como enfermería o magisterio es relativamente inferior, aún cuando se conozcan previamente las limitaciones en términos de remuneración o condiciones de trabajo en esas profesiones. Los mecanismos internalizados de represión que derivan de la auto-discriminación se vuelven tan naturales que, muchas veces, son interpretados como auto-determinación y no como elecciones pautadas sutilmente por las normas sociales. (Yannoulas 2005)

Barreras o techo de cristal: Son mecanismos articulados de discriminación encubierta y auto-discriminación, que limitan las posibilidades de formación, ejercicio profesional y ascenso en la carrera, limitando la libre construcción de una trayectoria profesional basada en las necesidades, competencias y deseos de la persona. Son llamadas barreras o techo por ser de difícil superación, y de cristal porque no son fácilmente identificables, ya que los mecanismos de discriminación encubierta y auto-discriminación son más sutiles. (Yannoulas 2005)

Discriminación directa: Se refiere a las reglas y códigos instituidos para salvaguardar espacios de poder, es decir, la exclusión explícita de un grupo social en función de su sexo/género, raza/etnia, religión, edad, nacionalidad, entre otros aspectos. Tiene como consecuencia el sostenimiento de los miembros de un determinado grupo en situación desventajosa o desfavorable. Sin embargo, la discriminación no podría ser hoy manifiesta o directa como ya fue en el pasado, pues las sociedades occidentales han instituido como principio el valor de la igualdad (al menos en el aspecto jurídico-formal). Así, la discriminación fue prohibida por normas internacionales (por ejemplo, la Convención de la ONU de 1979 sobre Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer), y también por legislaciones nacionales a través de sus constituciones o códigos específicos (civil, penal, de trabajo, entre otros). (Yannoulas 2005)

Discriminación encubierta o indirecta: Consiste en ideas y prácticas admitidas informalmente, que influencian el comportamiento "válido" para cada grupo social. Esas prácticas, que parecen neutras, crean desigualdades importantes entre las personas con condiciones idénticas, con base en su raza/etnia, sexo/género, edad, religión, nacionalidad, etc. Un ejemplo claro de esto se encuentra en los anuncios solicitando empleadas con "buena presencia", que coloca al conjunto de las mujeres negras, sutilmente, en desventaja, porque en el imaginario de las jefaturas y profesionales de recursos humanos (como en el de la sociedad considerada globalmente) la de la raza blanca es el estereotipo de belleza. En funciones como las de vendedora, recepcionista y secretaria son exigidos determinados atributos estéticos, considerados exclusividades de las mujeres blancas. (Yannoulas 2005)

Empoderamiento: Proviene del inglés empowerment. En el contexto de los estudios de género, se refiere a aumentar la poten-

cialidad profesional y política de las mujeres, a través de brindarles información, y ofrecerles oportunidades de expresar sus puntos de vista y de intercambiar ideas. Su objetivo más amplio es fortalecer las capacidades, habilidades y disposiciones para el ejercicio legítimo del poder político y económico. Se pueden identificar un conjunto de prácticas para desencadenar el proceso de empoderamiento, como por ejemplo: presentación de textos nuevos exclusivamente pensados a partir de la óptica del análisis crítico de las relaciones de género; nuevas lecturas de textos antiguos o no escritos con esta perspectiva pero leídos desde ella; análisis de la experiencia personal a través de la reconstrucción de la historia de vida; etc. Se destacan las técnicas cooperativas e interactivas, con mucho diálogo, psicodrama, redacción de periódicos y otros tipos de relato, entre otras técnicas posibles. Para mayor información, ver Gore (1996); y Piussi y Bianchi (1996).

Estereotipos: Proviene de las palabras griegas estereós y typos. La primera significa sólido y la segunda molde o modelo. Los estereotipos son prejuicios sobre grupos humanos, que se aplican a las personas aún sin conocerlas. Por ejemplo: "las mujeres son débiles y los hombres son fuertes"; o "las mujeres son sensibles y los hombres son violentos". Los estereotipos basados en el sexo de las personas promueven la imitación de ciertos modelos rígidos para las mujeres, y otros igualmente rígidos para los hombres. "Los estereotipos relativos a los hombres y a las mujeres en el trabajo, que en general desvalorizan a la mujer como trabajadora, continúan teniendo fuerte impacto a pesar de los cambios significativos que ocurren en la realidad. Proyectan una imagen de la mujer trabajadora como fundamentalmente vinculada a la vida familiar y doméstica, lo que limitaría su adecuada inserción y desempeño profesional" (Traducción libre de Abramo, 2002, p. 34-35).

Feminización de las profesiones y ocupaciones: En la literatura especializada pueden ser verificados dos significados diferentes, pero relacionados, para el concepto de feminización de las profesiones y ocupaciones, con metodologías y técnicas diferentes para la recolección y análisis de la información pertinente. ■ Significado cuantitativo, que llamaremos de feminilización, se refiere al aumento del peso relativo del sexo femenino en la composición de una profesión u ocupación. Su medida y análisis se realizan a través de datos y técnicas estadísticas.

■ Significado cualitativo, que llamaremos de feminización, alude a las transformaciones de significado y valor social de una profesión u ocupación originadas a partir de la feminilización y vinculadas a la concepción de género predominante en una época. Su impacto puede ser evaluado a través del análisis de discurso.

Existe una relación intensa entre el acceso masivo de las mujeres a la profesión u ocupación en cuestión (feminilización) y su transformación cualitativa (feminización). A medida que aumenta la presencia de mujeres, disminuyen las remuneraciones, la ocupación pasa a ser considerada poco calificada, y cae el prestigio social de la profesión (Yannoulas, 1996).

Feminización de la pobreza: En la actualidad se registra una tendencia acentuada al empobrecimiento de las mujeres, que aumenta más que la pobreza entre los hombres (cualquiera que sea el grado de desarrollo de la sociedad o país considerado). Por este motivo el punto A de la Plataforma Mundial de Acción aprobada en Beijing (ONU, 2002) trata de las mujeres y la pobreza, denunciando este fenómeno. Según la Plataforma, el fenómeno de la feminización de la pobreza está influenciado por la rigidez de las funciones atribuidas a las mujeres, lo que, a su vez, deriva de las identidades de género predominantes, así como por su limitado acceso al poder, a la educación, a la capacitación, a los recursos económicos (incluido el crédito). Si bien la pobreza afecta a todos los hogares en general, las mujeres soportan una carga desproporcional, al procurar administrar el consumo y la producción domésticas, en condiciones de creciente escasez. Esta situación se agrava en el caso de las jefas de familia y en las unidades domésticas rurales. Entre los aspectos estructurales que determinan el acceso diferenciado para hombres y mujeres a los recursos y oportunidades económicas, se destaca la división sexual del trabajo, que compromete la plena inserción de las mujeres en la organización social, política y económica, y la descalificación de la contribución económica de las mujeres debido al predominio de las actividades no remuneradas de reproducción social por ellas realizadas. (Yannoulas 2005)

Pirámide ocupacional: En la sociedad capitalista moderna, el trabajo femenino remunerado se situó en una división sexual vertical del trabajo, según la cual las mujeres como grupo están en desventaja con relación a los hombres, en términos de salario, ascenso y condiciones de trabajo (en función de ser el hombre el responsable por el sustento familiar). Diversas investigaciones mostraron

que las mujeres siempre deben mostrar mayor cantidad y/o calidad de características positivas que el hombre para ocupar el mismo puesto de trabajo. Es decir, cuando un candidato y una candidata a ingresar o ascender en la carrera dentro de una empresa están en igualdad de condiciones, la preferencia es para el candidato. El concepto de pirámide ocupacional basada en el género, directamente relacionado con esa división sexual vertical del trabajo, indica que las mujeres cuentan con menos posibilidades de ascenso a cargos más altos que los hombres. (Yannoulas 2005)

Raza/etnia: Son variados los términos adoptados para nominar las razas y etnias que componen la población de un país. Por ejemplo, en Brasil "el IBGE usa la auto-clasificación racial, tomando por base el color de la piel. Las personas entrevistadas definen en qué grupo ellas se consideran incluídas, entre las siguientes opciones: blanco, negro, pardo, amarillo o indígena. Cuando se usa el concepto de población negra, están siendo consideradas el conjunto de las poblaciones negra y parda. El "color" amarillo identifica los pueblos de origen asiático y la clasificación "indígena" incluye diferentes etnias. Esta metodología fue criticada por activistas del movimiento negro brasilero, por su ambigüedad (...). A pesar de las críticas, la variable color del IBGE es la metodología de clasificación étnico/racial oficial del Brasil, y es el parámetro utilizado en los estudios de diferentes enfoques, siendo adoptado también por otros organismos de investigación y por las ciencias sociales en general" (Traducción libre de Articulação de Mulheres Brasileiras, 2001, p.9).

Segmentación del mercado de trabajo con base en el género: En la sociedad capitalista moderna, el trabajo femenino remunerado se integró a una división sexual horizontal del mercado de trabajo, según la cual las mujeres se concentran en un determinado sector de actividad (en función de las características a ellas atribuidas, por la identidad femenina predominante en la época considerada). Sus ocupaciones tienen en común el hecho de ser derivadas de las funciones de reproducción social y cultural, tradicionalmente desempeñadas por las mujeres. Cuando no son extensiones directas de la domesticidad, requieren cualidades muy estimuladas en la socialización de las niñas (paciencia, docilidad, meticulosidad, delicadeza, entre otras cualidades consideradas culturalmente femeninas), por ejemplo en las líneas de montaje de la industria electromecánica. El fenómeno de la inserción diferencial de hombres y mujeres en los mercados de trabajo se denomina segmentación o segregación de los mercados de trabajo con base en el

género. Así, la segmentación reporta a la concentración de oportunidades de trabajo para las mujeres en sectores de actividad específicos y en un número reducido de ocupaciones dentro de la estructura productiva. (Yannoulas 2005)

Sexo/género: La palabra sexo proviene del latín sexus y se refiere a la condición orgánica (anatómico-fisiológica) que distingue al macho de la hembra. La categoría género proviene del latín genus, y se refiere al código de conducta que rige la organización social de las relaciones entre hombres y mujeres. En otras palabras, el género es el modo en que las culturas interpretan y organizan la diferencia sexual entre hombres y mujeres. La principal característica de las relaciones de género, al ser un constructo social, es la posibilidad de modificación a través del tiempo. No se trata de un atributo individual, sino que se adquiere a partir de la interacción con los otros, y contribuye para la reproducción del orden social. En todas las culturas se realiza una interpretación bipolar (femenino/masculino) y jerárquica (lo masculino más valorizado que lo femenino), de las relaciones entre hombres y mujeres. Cuando se discute la cuestión de género se pretende transformar la construcción social y cultural de las relaciones entre los hombres y mujeres, en el sentido de pluralizarlas, democratizarlas, eliminando discriminaciones basadas en dicotomías y jerarquías estereotipantes. El concepto de género, más que el de sexo, permite reconocer las diferencias existentes entre las propias mujeres (y hombres), a partir de la combinación de otras variables o características como la etnia/raza, clase social, orientación sexual, edad, entre otras posibles. (Yannoulas 2005)

Sitios web recomendados:
BID – Igualdad de género en el desarrollo: www.iadb.org/sds/wid/
CEPAL – Unidad de la Mujer: www.eclac.cl/mujer
CINTERFOR - Género: www.cinterfor.org.uy
OIT – GPE/AL: www.oit.org.pe/gpe
OIT – GRPE/BR: www.oitbrasil.org.br/prgatv/prg_esp/genero
PRIGEPP: www.prigepp.org

BIBLIOGRAFÍA y fuentes documentales

ABRAMO, Laís. 2002. "Relações de Gênero e a situação das mulheres no mercado de trabalho", en MTE/OIT Diversidade – Avanço Conceitual para a Educação Profissional e o Trabalho – Ensaios e Reflexões, Brasília, OIT.

ABRAMO, Laís y Rosalba TODARO (eds.). 2002. Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina, Lima, OIT.

ABRAMO, Laís y Marta RANGEL (eds.). 2005. América Latina. Negociación colectiva y equidad de género, Santiago de Chile, OIT.

AGUIRRE, Rosario. 2001. "Trabajo y Género: Caminos por recorrer", en Rosario AGUIRRE y Karina BATTHYÁNY (coords.) Trabajo, género y ciudadanía en los países del Cono Sur, Montevideo, AUGM/OIT-CINTERFOR/Universidad de la República, pp. 165-180.

ARTICULAÇÃO DE MULHERES BRASILEIRAS. 2001. Mulheres Negras. Um retrato da discriminação racial no Brasil, Brasília, Articulação de Mulheres Brasileiras.

ASTELARRA, Judith. 2004. Políticas de Género en la Unión Europea y algunos apuntes sobre América Latina, Santiago de Chile, CEPAL.

BANDEIRA, Lourdes y Márcia VASCONCELOS. 2002. Equidade de Gênero e políticas públicas: reflexões iniciais, Brasília, Agende.

BELTRÁN, Elizabeth Peredo. 2004. Una aproximación a la problemática de género y etnicidad en América Latina. Santiago de Chile, CEPAL.

BENTO, Maria Aparecida S. (org.). 2000. Ação afirmativa e diversidade no trabalho. Desafios e possibilidades, São Paulo, CEERT/Conselho Regional de Psicologia de São Paulo.

CEPAL. 2002. Eqüidade, desenvolvimento e cidadania, Rio de Janeiro, Ed. Campus/CEPAL.

CEPAL/UNIFEM. 2004. Entender la pobreza desde la perspectiva de género, Santiago de Chile, CEPAL.

CINTERFOR. 2003. Género y Formación por competencias – Aportes conceptuales, herramientas y aplicaciones, Montevideo, CINTERFOR-OIT.

CINTERFOR. 2004. Un modelo de política de formación para el mejoramiento de la empleabilidad y la equidad de género: El Programa Formujer, Montevideo, CINTERFOR-OIT.

CLAES, Marie-Thérèse. 1999. "Mujeres, hombres y estilos de dirección", Revista Internacional del Trabajo (Ginebra), Volumen 118, Número 4, pp. 483-500.

COORDENADORIA ESPECIAL DA MULHER. 2002. Mulher, Trabalho e Políticas Públicas Locais, São Paulo, Prefeitura de São Paulo.

CUELLAR, Javier P. de et al. 1997. Nuestra diversidad creativa. Informe de la Comisión Mundial de Cultura y Desarrollo, México, UNESCO.

DAEREN, Lieve. 2001. Enfoque de género en la política económica-laboral. El estado del arte en América Latina y el Caribe, Santiago de Chile, CEPAL.

DELGADO, Dídice, Paola CAPELLIN y Vera SOARES (orgs.). 2000. Mulher e Trabalho: experiências de ação afirmativa, São Paulo, Elas/Boitempo.

FAWCETT, Caroline S. y Sarah HOWDEN. 1998. Los temas de género en los programas de formación técnica y profesional, Washington D.C., BID.

FRANZONI, Juliana M. 2005. El empleo en los servicios financieros. Costa Rica: Buenas y no tan buenas noticias..., Santiago de Chile, CEPAL.

GORE, Jennifer M. 1996. Controversias entre las pedagogías – Discursos Críticos y Feministas como Regímenes de Verdad, Madrid, Morata.

GUZMAN, Virginia. 2001. La institucionalidad de género en el estado: Nuevas perspectivas de análisis, Santiago de Chile, CEPAL.

HIRATA, Helena. 2002. Nova divisão sexual do trabalho? Um olhar voltado para a empresa e a sociedade, São Paulo, Boitempo Editorial.

LEITE, Elenice. 2004. FORMUJER: una mirada integral sobre equidad y calidad en la formación. Resumen Ejecutivo – Evaluación Ex-Post, Montevideo, FORMUJER/CINTERFOR-OIT.

MAURO, Amalia. 2004. El empleo en el sector financiero en Chile. Nuevas oportunidades, conocidas discriminaciones, Santiago de Chile, CEPAL.

MAURO, Amalia. 2004. Trayectorias laborales en el sector financiero. Recorridos de las mujeres, Santiago de Chile, CEPAL.

MIGUEL, Sônia Malheiros. 2000. A Política de Cotas por Sexo – Um estudo das primeiras experiências no Legislativo Brasileiro, Brasília, CFEMEA.

MONTORO, Mariela Q. 2005. Demandas de capacitación del sector financiero. Sesgos de género y evaluación por competencias, Santiago de Chile, CEPAL.

OIT. 1995. Género, pobreza y empleo – Guía para la Acción, Turín, OIT.

OIT. 2003. La hora de la igualdad en el trabajo – Informe Global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo, Ginebra, OIT.

OIT. 2005a. Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego. Módulo 1. Tendências, problemas e enfoques: um panorma geral, Brasília, OIT.

OIT. 2005b. Manual de Capacitação e Informação sobre Gênero, Raça, Pobreza e Emprego. Módulo I1. Questão racial, pobreza e emprego no Brasil: tendências, enfoques e políticas de promoção da igualdade, Brasília, OIT.

ONU. 2002. Declaración y Plataforma de Acción de Beijing con la Declaración Política y el Documento Final Beijing+5, Nueva York, Departamento de Información Pública.

PAUTASSI, Laura, Eleonor FAUR y Natalia GHERARDI. 2004. Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad, Santiago de Chile, CEPAL.

PIUSSI, Anna M. y Letizia BIANCHI (eds.). 1996. Saber que se sabe – Mujeres en la Educación, Barcelona, Icaria.

PRONKO, Marcela. 2001. "As políticas de formação profissional impulsionadas pelos organismos internacionais no Mercosul", en Silvia Yannoulas (org.), Atuais Tendências na Educação Profissional, Brasília, FLACSO/Paralelo 15, pp. 53-87.

RODRIGUEZ, Marcela. 1994. "Sobre la constitucionalidad de la cuota mínima de mujeres en los partidos políticos", en Diana MAFFIA y Clara KUSCHNIR (comps.), Capacitación política para mujeres: género y cambio social en la Argentina actual, Buenos Aires, Feminaria Editora, pp. 76-104.

SILVA JR., Hédio. 2003. O papel da Cor – Raça/etnia nas políticas de promoção da igualdade – Anotações sobre a experiência do Município de Santo André, São Paulo, CEERT/OIT/INSPIR.

SILVEIRA, Sara. 2002. "Género y empleabilidad: desafíos y oportunidades para una política de formación profesional y técnica en el siglo XXI en América Latina", Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional – Segunda Época (Montevideo), Número 153, pp. 113-144.

SILVEIRA, Sara y Anaclara MATOSAS. 2003. "Género y economía informal en América Latina. Nuevos retos y respuestas posibles desde las políticas de formación para el trabajo", Boletín Técnico Interamericano de Formación Profesional – Segunda Época (Montevideo), Número 155, pp. 231-262.

TOMEI, Manuela. 2005. Ação Afirmativa para a igualdade racial: características, impactos e desafíos, Brasília, OIT.

VALDÉS, Teresa, Ana Maria MUÑOZ y Alina DONOSO (coords). s/f. 1995-2003: Han avanzado las mujeres? Índice de Compromiso Cumplido Latinoamericano, UNIFEM/FLACSO Chile.

VALENZUELA, María Elena y Gerhard REINECKE (eds.). 2000. Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del MERCOSUR y Chile, Santiago de Chile, OIT.

VALENZUELA, Maria Elena y Marta RANGEL (eds.). 2004. Desigualdades Entrecruzadas: pobreza, género, etnia y raza en América Latina – Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina, Santiago de Chile, OIT.

YANNOULAS, Silvia. 1996. Educar: Una Profesión de Mujeres?, Colección Triángulos Pedagógicos, Buenos Aires, Kapelusz.

YANNOULAS, Silvia. 2002. Dossiê: Políticas Públicas e Relações de Gênero no Mercado de Trabalho, Brasília, CFEMEA/FIG-CIDA.

YANNOULAS, Silvia (coord.). 2004. A Convidada de Pedra – Mulheres e Políticas Públicas de Trabalho e Renda: entre a descentralização e a integração supranacional. Um olhar a partir do Brasil 1988-2002, Brasília, FLACSO/Abaré.