

La Institucionalización
del Enfoque de Género
en los Ministerios de
Trabajo de las Américas:

Balance de una década

OAS Cataloging-in-Publication Data

La Institucionalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo de las Américas : Balance de una década / [preparado por la Sección de Trabajo y Empleo del Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Empleo de la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral].

p. ; cm. (OAS. Documentos oficiales ; OEA/Ser.D/XXI.4)

ISBN 978-0-8270-7324-1

1. Women--Employment--America. I. Organization of American States. Executive Secretariat for Integral Development. Department of Human Development, Education and Employment. II. Inter-American Network for Labor Administration. III. Inter-American Commission of Women. IV. Inter-American Conference of Ministers of Labor. V. Series

HD6091 .I51 2021

OEA/Ser.D/XXI.4

La Institucionalización del Enfoque de Género en los Ministerios de Trabajo de las Américas: Balance de una década

DERECHOS DE AUTOR© (2021) Organización de los Estados Americanos. Todos los derechos reservados bajo las Convenciones Internacionales y Panamericanas. Ninguna porción del contenido de este material se puede reproducir o transmitir en ninguna forma, ni por cualquier medio electrónico o mecánico, total o parcialmente, sin el consentimiento expreso de la Organización. Los contenidos expresados en este documento se presentan exclusivamente para fines informativos y no representan la opinión o posición oficial alguna de la Organización de los Estados Americanos, de su Secretaría General o de sus Estados Miembros. Preparado y publicado por el Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Empleo de la OEA. Trabajo@oas.org

ORGANIZACION DE LOS ESTADOS AMERICANOS
17th Street and Constitution Ave, N.W.
Washington, D.C. 20006, USA
Internet: www.oas.org

Todos los derechos reservados

Luis Almagro
Secretario General

Kim Osborne
Secretaria Ejecutiva para el Desarrollo Integral

Jesús Schucry Giacoman
Director del Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Empleo, SEDI

María Claudia Camacho
Jefa de Sección de Trabajo y Empleo
Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Empleo, SEDI

El presente estudio fue coordinado por María Claudia Camacho, Jefa de la Sección de Trabajo y Empleo del Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Empleo (DHDEE), SEDI de la Organización de los Estados Americanos. El documento fue elaborado principalmente por la consultora Lylian Mires Aranda, autora del Estudio de base en 2009, y tiene como sustento las respuestas a los cuestionarios enviados a los Ministerios de Trabajo de la región, a través del DHDEE. La Comisión Interamericana de Mujeres (CIM) apoyó activamente la realización de este estudio, particularmente durante la fase correspondiente a las consultas realizadas a los mecanismos de la mujer. Beatriz Piñeres, Especialista de la CIM brindó valiosos aportes.

Versiones sucesivas de este documento fueron enriquecidas con aportes de representantes de Ministerios de Trabajo durante la Reunión de Grupos de Trabajo de la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) en diciembre de 2019 en Quito y durante Diálogos Hemisféricos entre unidades de género realizados de manera virtual en 2020 y 2021. Guillermo Calzada, Bianca Reyes, Verónica Kessler y Tatiana Petroli contribuyeron con la traducción de textos.

La preparación y publicación de este documento son posibles gracias a una contribución del Programa Laboral del Ministerio de Empleo y Desarrollo Social de Canadá a la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL) de la OEA.

Diseño Gráfico: Claudia Saidón

Índice

1	Introducción	11
2	Descripción general del estudio	15
3	Mercado de trabajo en América Latina y el Caribe: El Empleo Femenino	19
4	Acerca de los procesos de institucionalización y la transversalización del enfoque de igualdad de género	25
5	Balance de la institucionalización del enfoque de género	29
	A. La tendencia a crear y mantener mecanismos para la institucionalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo se ha mantenido durante la década	29
	B. Se observan transformaciones en los alcances y objetivos de algunos mecanismos para la transversalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo	33
	C. Ha cambiado la percepción sobre los factores influyentes en la permanencia de los mecanismos de género al interior de los Ministerios de Trabajo	35
	D. La falta de recursos de los mecanismos de género sigue siendo una de las principales debilidades	38
	E. La red interinstitucional de las unidades especializadas de género sigue siendo una fortaleza para su institucionalización	41
	F. Se han diversificado las actividades que realizan las unidades especializadas de género	44

G. Existe una percepción positiva sobre los avances del proceso de transversalización de género al interior de los Ministerios de Trabajo	47
H. La demanda por capacitación apunta a desarrollar capacidades para fortalecer el papel de las unidades especializadas de género	51
I. Las fortalezas, amenazas y desafíos de las unidades especializadas de género	53

6 Consideraciones finales: Principales hallazgos	57
---	----

7 Recomendaciones y acciones futuras de cooperación y capacitación	63
---	----

8 Bibliografía	71
-----------------------	----

una década



Introducción

Kim Osborne

Secretaria Ejecutiva para el Desarrollo Integral
Organización de los Estados Americanos

El mundo del trabajo en las Américas evoluciona, se transforma, y hoy atraviesa enormes desafíos debido a la crisis socioeconómica desencadenada por la pandemia de COVID-19, el acelerado desarrollo de las nuevas tecnologías - bajo la corriente de la Cuarta Revolución Industrial -, la amenaza del cambio climático, y la transición demográfica que implica un marcado envejecimiento de la población. Estas tendencias tienen el potencial de profundizar las desigualdades existentes entre hombres y mujeres en el mercado de trabajo.

En las últimas décadas las mujeres han logrado grandes avances educativos y aumentaron considerablemente su participación laboral; sin embargo, enfrentan tasas más altas de desempleo, están sobrerrepresentadas en la economía informal, reciben menos salarios que los hombres por iguales trabajos, y tienen aún muy baja representación en posiciones de liderazgo y toma de decisiones tanto en el sector público como en el sector privado.

Estas desigualdades se han profundizado durante la pandemia, que afectó de manera desproporcionada a las mujeres, considerando que cerca del 80% de las mujeres están ocupadas en sectores de la economía que han sido más golpeados por la crisis.

A la luz de estos desafíos surgen algunas preguntas: ¿Cuál es la mejor manera de hacer frente a estas desigualdades? ¿Cómo lograr una recuperación inclusiva con mercados de trabajo más justos y equitativos donde mujeres y hombres gocen de las mismas oportunidades?

Si bien la respuesta a estas preguntas está en múltiples acciones que involucran a individuos, organizaciones, empresas y a la sociedad en su conjunto, las políticas públicas y la acción gubernamental son esenciales. Así lo han reconocido ampliamente los Ministerios de Trabajo en el marco de la Organización de los Estados Americanos.

Las acciones emprendidas desde la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo de la OEA

A partir de la aprobación del Programa Interamericano para Promover los Derechos Humanos de la Mujer y la Equidad e Igualdad de Género (PIA) en el año 2000 y con la asesoría permanente de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), las discusiones sobre igualdad de género en el trabajo se instalaron en la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), foro principal de diálogo político en materia de trabajo y empleo de la OEA. En 2007, los Ministros(as) de Trabajo aprobaron las “Líneas Estratégicas para avanzar hacia la igualdad y la no discriminación de género en el marco del trabajo decente” durante la XV CIMT en Trinidad y Tobago, que detonaron múltiples acciones de cooperación y capacitación bajo una premisa: fortalecer la transversalización y la institucionalización de género en los Ministerios de Trabajo es un requisito fundamental para caminar hacia la igualdad de género en el mundo del trabajo.

En cumplimiento de las Líneas Estratégicas aprobadas en 2007, la Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral de la OEA, como Secretaría Técnica de la CIMT, y la Comisión Interamericana de Mujeres, desarrollaron diferentes iniciativas que se detallan a continuación. Estos esfuerzos se realizaron en alianza con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), y contaron con el importante apoyo financiero del Gobierno de Canadá y del Fondo de Aportes Voluntarios de la Red Interamericana para la Administración Laboral (RIAL), nutrido por contribuciones de diversos países.

Acciones implementadas desde 2007:

- Taller Hemisférico de la RIAL/OEA sobre Transversalización de Género en los Ministerios de Trabajo, realizado en Buenos Aires en 2009 con la participación de 25 Ministerios de Trabajo, en su mayoría representados por las personas encargadas de los asuntos de género, que permitió

intercambiar experiencias e identificar recomendaciones que se plasmaron en el Estudio descrito a continuación.

- Estudio “La institucionalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo de las Américas”, publicado en 2009 luego de un amplio proceso de consulta tanto a los Ministerios de Trabajo como a los Mecanismos Nacionales para el Avance de la Mujer (MNM). Este estudio brindó un panorama hemisférico sobre el estado de la institucionalidad de género dentro de los Ministerios, sus fortalezas y debilidades, y brindó recomendaciones que nutrieron acciones posteriores para apoyar a los Ministerios en transversalizar género en su oferta programática y quehacer institucional. El Estudio de 2009 es una excelente línea de base que hoy, a través del Estudio que presentamos en este documento, nos permite documentar avances.
- Realización de cuatro Talleres Subregionales de Capacitación sobre Planificación Estratégica Participativa con Enfoque de Género, dirigidos a las Unidades especializadas de género de los Ministerios de Trabajo y los Mecanismos de la Mujer, con el objetivo de potenciar las capacidades de las instituciones para llevar adelante políticas orientadas a la promoción de la igualdad de género en el ámbito del trabajo y el empleo. Estos talleres tuvieron lugar, entre 2010 y 2011, en Guyana para los países del Caribe; en El Salvador para Centroamérica, República Dominicana y Panamá; en Ecuador para la región andina y en Paraguay para los países del Cono Sur.
- Primer Diálogo Hemisférico al más alto nivel ministerial entre Ministras(os) de la Mujer y Ministros(as) de Trabajo, en el marco de la XVII CIMT en 2011 en San Salvador, en el que se refrendó el compromiso de continuar trabajando mancomunadamente en favor de la igualdad de género en el mundo del trabajo.

- Realización de Auditorías Participativas de Género en alianza con la Organización Internacional del Trabajo (OIT) en los Ministerios de Trabajo de El Salvador, Barbados y Perú entre 2012 y 2013, que dieron como resultados Planes de Acción para mejorar la incorporación del enfoque de género en políticas, programas y en la operación de los Ministerios.
- Profundización de la cooperación regional en materia de equidad de género en el trabajo, con la realización de cooperaciones bilaterales entre Ministerios de Trabajo en el marco de la RIAL entre 2012 y 2020. Los Ministerios de Trabajo de Chile y Guatemala ofrecieron cooperación a los Ministerios de Bolivia y Paraguay, respectivamente, en materia de transversalización de género, y los Ministerios de Trabajo de Argentina, Uruguay y Colombia asesoraron técnicamente – a través de viajes de expertos y pasantías - al Ministerio de Trabajo de El Salvador, permitiendo crear y fortalecer la “Unidad para la Equidad entre los Géneros” en dicho Ministerio, así como implementar el Sello IGUAL-ES de El Salvador que retoma elementos del Sello EQUIPARES de Colombia. El Ministerio de Trabajo de Costa Rica está desarrollando el Plan Piloto de Implementación del Convenio 189 sobre Trabajo Doméstico, actividad eminentemente femenina en la región, luego de aprender de la experiencia de Uruguay gracias a una visita in-situ al Ministerio de Trabajo de dicho país.

El compromiso actual de los Ministerios de Trabajo

A 10 años de la publicación del primer estudio sobre institucionalización de género en los Ministerios y luego de múltiples intervenciones por parte de la OEA, CIM y OIT

– algunas de las cuales se reseñaron anteriormente -, es el momento de ver cuánto ha avanzado la región. Así lo decidieron los Ministros y Ministras de Trabajo durante la XX CIMT celebrada en Barbados en 2017 bajo el lema “Construyendo sobre nuestros logros y avanzando hacia la justicia social, el trabajo decente y el desarrollo sostenible en las Américas” y que tuvo como uno de sus tres temas centrales la igualdad de género.

En la Declaración de Bridgetown, producto de la XX CIMT, los Ministros y Ministras de Trabajo se comprometieron a: “seguir trabajando para integrar una perspectiva de género en las políticas de empleo y trabajo, así como en las operaciones y las estructuras de nuestros Ministerios.” Para apoyar ese compromiso, el Plan de Trabajo 2018-2020 de la Conferencia incluyó la realización de este estudio y de un Taller hemisférico. Este último, dada la pandemia, no pudo realizarse; en su lugar se realizaron diversas acciones de formación y cooperación, incluyendo Diálogos Hemisféricos entre las unidades de género de los Ministerios en 2020 y 2021 y un Curso virtual sobre Violencia de Género en el Trabajo, desarrollado con la CIM en el Portal Educativo de las Américas y lanzado en septiembre de 2021 a propósito de la XXI CIMT.

El Estudio que se presenta a continuación permite conocer los avances en la institucionalización de género en los Ministerios, identificar nuevos desafíos y brindar una base para planear nuevas estrategias para apoyar sus esfuerzos de la manera más efectiva. Es un aporte más desde la OEA para afianzar la transversalización del enfoque de género en las políticas y programas de empleo y en el quehacer diario de los Ministerios de Trabajo de las Américas y, a través de ello, contribuir a un mundo del trabajo más justo y equitativo donde tanto hombres como mujeres puedan desarrollar todo su potencial.



género



Descripción General del Estudio

El objetivo del estudio es conocer las variaciones que puedan haber ocurrido en la institucionalización y transversalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo desde 2009, fecha en la que se realizó el primer estudio que sirve de línea de base. Por ello, se ha mantenido la estructura de los instrumentos de recopilación de información enviados a los Ministerios de Trabajo y a los Mecanismos Nacionales para el Adelanto de la Mujer (MNM), a la vez que se han agregado algunas preguntas dirigidas a profundizar sobre los efectos que los cambios ocurridos en la década pudieran haber tenido sobre la estructura organizacional y las relaciones de género al interior de los Ministerios. De esta forma, la información recogida ha sido sistematizada y comparada con la situación base a la vez que se han incorporado algunos nuevos temas. Adicionalmente, se incorporan antecedentes sobre países de los cuales no se recibió información en el estudio anterior.

Al igual que en el estudio inicial, la Secretaría de la OEA envió un cuestionario a todos los Ministerios de Trabajo solicitando la información requerida para conocer los eventuales avances y/o retrocesos en los procesos de institucionalización y transversalización del enfoque de igualdad de género. También se solicitó a los MNM, a través de la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), responder una serie de preguntas para complementar la información recabada de los Ministerios de Trabajo y contar con una visión externa sobre estos últimos.

De los 34 gobiernos a los que se solicitó la información -que corresponden a todos los Estados miembros de la OEA-, respondieron 23 Ministerios de Trabajo y 14 MNM. Como puede observarse en la Tabla 1, de los 30 países que respondieron en 2009, seis no lo hicieron en 2019 (Bolivia, Dominica, Nicaragua, Perú, Surinam, Uruguay) y,

de los que no lo habían hecho en el estudio anterior, dos sí lo hicieron en esta oportunidad (Granada y Jamaica). Esto permite la comparabilidad entre 21 países de la región, lo cual proporciona una riqueza de conocimientos y permite identificar tendencias a nivel regional.

El análisis de la información se organizó de forma que permitiera identificar y mostrar las variaciones durante la década: se presenta un mapa institucional a través de cuadros sinópticos que ilustran fortalezas y debilidades de la inserción institucional, la eficacia de dicha inserción en la transversalización del enfoque de igualdad de género, su impacto en las políticas laborales, y la sustentabilidad de esa inserción en términos de recursos y estrategias.

La versión preliminar del Estudio se presentó en la reunión de los Grupos de Trabajo de la CIMT en diciembre de 2019 en Quito, Ecuador y se abrió a revisión y comentarios de los Ministerios hasta marzo de 2020. Posteriormente, a la luz de la irrupción de la pandemia de COVID-19, las autoridades de la CIMT ajustaron el Plan de Trabajo de la Conferencia en mayo de 2020 e incluyeron

nuevas actividades de la RIAL que permitieron a los Ministerios dar más insumos al Estudio y fortalecer sus conclusiones y recomendaciones: En noviembre de 2020 se realizó en formato virtual el Primer Diálogo Hemisférico para Avanzar en la Institucionalización de Género en los Ministerios de Trabajo, y en mayo de 2021 se llevó a cabo un Segundo Diálogo, centrado en “Teletrabajo y corresponsabilidad de los cuidados para lograr una recuperación con enfoque de género”. Ambos contaron con la participación de Directoras(as) y especialistas de las unidades de género de más de 25 Ministerios de Trabajo, superando las expectativas de participación y nivel de intercambio.

Los Diálogos Hemisféricos en 2020 y 2021 se caracterizaron por un activo intercambio entre las unidades de género y fueron una oportunidad para conocer las nuevas necesidades de estas unidades para afrontar de mejor manera nuevas realidades y la potenciación de desigualdades y discriminaciones de género en el ámbito laboral a raíz de la pandemia. Tomando en consideración estas necesidades, se revisaron y actualizaron las recomendaciones recogidas en el capítulo 7 del presente Estudio.

Tabla 1

Respuestas a la solicitud de información de los ministerios del trabajo y de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, 2009-2019				
Países	Ministerio de Trabajo		Mecanismo Nacional para el Adelanto de la Mujer	
	2009	2019	2009	2019
Antigua y Barbuda	•	•		
Argentina	•	•	•	•
Bahamas	•	•		
Barbados	•	•		
Belice	•	•		
Bolivia	•			•

Respuestas a la solicitud de información de los ministerios del trabajo y de los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer, 2009-2019 (continuación)				
Países	Ministerio de Trabajo		Mecanismo Nacional para el Adelanto de la Mujer	
	2009	2019	2009	2019
Brasil	•	•	•	
Canadá	•	•		•
Chile	•	•	•	•
Colombia	•	•		
Costa Rica	•	•	•	•
Dominica	•			
Ecuador	•	•		
El Salvador	•	•	•	•
Estados Unidos	•	•	•	
Granada		•	•	
Guatemala	•		•	•
Guyana				
Haití	•			
Honduras	•	•	•	
Jamaica		•	•	
México	•	•		•
Nicaragua	•			•
Panamá	•	•		•
Paraguay	•	•	•	•
Perú	•			•
República Dominicana	•	•	•	
San Vicente y las Granadinas	•	•		
Santa Lucía	•			
San Kitts y Nevis	•	•		
Surinam	•			•
Trinidad y Tobago	•	•		
Uruguay	•			•
Venezuela			•	
Total	30	23	13	14



Mercado de Trabajo en América Latina y el Caribe: El Empleo Femenino

La situación de las mujeres en el mercado de trabajo en la región es el marco que orienta la labor de las unidades de género de los Ministerios de Trabajo en su búsqueda por avanzar en la igualdad de género. Una visión general permite conocer los logros en la disminución de las brechas de género y los principales retos que deben afrontarse, a lo que hemos agregado aquellos provenientes de la crisis sanitaria, económica y social causada por la pandemia de COVID-19.

En las últimas décadas, la participación laboral femenina aumentó considerablemente y la brecha con relación a los hombres se redujo, aunque siguió siendo considerable. La tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo aumentó 3,6 puntos porcentuales entre 1990 y 2000; 3,2 en los diez años siguientes y 2,5 entre 2010 y 2018, llegando a 51,9%. En ese mismo año, la tasa de participación de los hombres alcanzó

77,8%, es decir, existía aún una brecha de 25,9 puntos porcentuales¹.

Estas cifras demuestran que, en el periodo previo a la pandemia, el aumento de la participación de las mujeres de la región ya había comenzado a disminuir su ritmo de crecimiento. Esto podría parecer contradictorio, dado que los factores que inciden en la oferta laboral femenina fueron favorables: el nivel educativo de las mujeres de la región aumentó significativamente -superando a los varones-; la fecundidad descendió y la edad del nacimiento del primer hijo se retrasó, además, aumentó la proporción de hogares monoparentales, entre los cuales,

¹ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina", Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 21 (LC/TS.2019/66), Santiago, 2019.

empleo

el 80% estaba encabezado por mujeres, lo que generaría mayor presión para las mujeres a buscar ingresos provenientes del trabajo. Tales hechos dejan de manifiesto que la disminución en el ritmo de crecimiento de la participación femenina se debe a que persisten factores que frenan el ingreso de las mujeres al mercado laboral, como la segmentación –horizontal y vertical–, la brecha salarial y la calidad del empleo.

Actualmente, por la crisis provocada por la pandemia de COVID-19, la tasa de participación total se redujo drásticamente del 62,2% en 2019 al 52,6% entre el primer y segundo trimestre de 2020. En esta situación, las mujeres, más que los hombres, están experimentando con mayor intensidad la pérdida de empleo: el rango de caídas en el empleo masculino va del 3% a 34%, mientras el femenino se extiende entre el 7% y el 43%², porcentajes que enmascaran las masivas salidas de la fuerza de trabajo y, en consecuencia, el aumento de la población inactiva. En el caso de las mujeres, una de las razones que explica este aumento es la imposibilidad de conciliar el trabajo de cuidado ocasionado por el cierre de escuelas y jardines infantiles.

La segmentación horizontal del mercado de trabajo ha exhibido históricamente un marcado sesgo de género con un fuerte predominio de las mujeres en áreas relacionadas con la educación, la salud y los servicios, áreas de menor remuneración y consideradas en muchos casos “de menor valor”, lo que incide en sus expectativas y decisiones de participar en el mercado laboral. Las mujeres representaban en 2018 el 64% del empleo del sector de servicios comunales, sociales y personales, el 37% del empleo en la industria manufacturera, el 40% en establecimientos financieros, el 26% en agricultura y pesca, y el 14% en transporte,

almacenamiento y comunicaciones. Se destaca que el 15,3% de las mujeres que trabajan se dedican al servicio doméstico, que es una de las ocupaciones más precarizadas de la región y que por la crisis sanitaria ha sufrido un fuerte impacto³.

Esta marcada segmentación ha hecho que la crisis de COVID-19 haya perjudicado de manera desproporcionada a las mujeres, dado que los sectores más afectados como la educación, salud⁴, trabajo social, alimentación u hotelería, tienen altos porcentajes de empleo femenino. Además, la segmentación del mercado laboral, opera como un mecanismo que afecta fuertemente a las mujeres en los planes de recuperación económica que, en otros escenarios, han tendido a centrarse en los sectores económicos con altas proporciones de empleo masculino como, por ejemplo, las industrias digital, energética, agrícola, de construcción, transporte, minería, etc.

La situación laboral de las mujeres antes de la crisis ya mostraba importantes desigualdades, que las hace vulnerables a un mayor deterioro de su situación inicial, como estar sobrerrepresentadas en la economía informal (en 2018, el 55% de las mujeres en las economías de ingresos medios y el 78% en las economías de ingresos bajos tenían un empleo informal en el mundo en desarrollo)⁵. Además, por su inserción laboral informal y ocasional, muchas veces quedan fuera de los beneficios otorgados por las políticas de mercado laboral formuladas por los países de la región, tales como el

³ CEPAL/OIT, op.cit.

⁴ Los sistemas de salud, en las que las mujeres representan el 72,8% del total de personas ocupadas en este sector en la región (Datos obtenidos mediante procesamientos de encuestas de hogares de 16 países alrededor del 2017 disponibles en la base de Banco de Datos de Encuestas de Hogares (BADEHOG) de la CEPAL) ha tenido un aumento en la demanda bajo condiciones de trabajo extremas, como extensas jornadas laborales, además de estar altamente expuesto al contagio del virus.

⁵ ILO, 2018. Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, 3rd ed, Geneva: ILO. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--->

² OIT, Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. Segunda Edición. Septiembre, 2020

seguro de desempleo o subsidio para la preservación del empleo. De hecho, cerca del 65% de quienes tienen empleos informales no tienen acceso a ninguna red de seguridad, como los sistemas de protección social o los programas de asistencia social⁶.

La segmentación vertical del mercado también ha operado como un factor disuasivo de la participación laboral femenina: en América Latina, en promedio, la proporción de mujeres en cargos directivos, incluidos el nivel superior y el medio, fue del 38% en 2017. Las encuestas de Empresas del Banco Mundial muestran que, en promedio sólo el 19,9% de las firmas de la región tienen una gerente general mujer, proporción que disminuye directamente según el tamaño de la empresa, llegando a 8,7% entre las empresas grandes⁷.

La brecha salarial entre mujeres y hombres ha caído entre 2 y 3 puntos porcentuales entre 2012-2017 en la región, pero persiste, a pesar de las medidas tomadas en numerosos países para eliminarla. Por cada hora trabajada las mujeres reciben, por el mismo trabajo, ingresos laborales que son, en promedio, 17% inferiores a los de los hombres que tienen la misma edad, educación, presencia de niños en el hogar, y tipo de trabajo, entre otros. Al respecto, según estimaciones de la CEPAL, el coronavirus afectará, además del aumento del desempleo, la calidad del trabajo, que se traduciría en reducción de salarios y menor acceso a la protección social⁸.

Incluso cuando están ocupadas en el mercado de trabajo, las mujeres dedican muchas más horas que los hombres a las tareas de

cuidado y al trabajo no remunerado; esto da lugar a inserciones laborales más precarias o inestables como forma de conciliar las responsabilidades familiares con las obligaciones del trabajo remunerado. El reparto por género de las tareas domésticas aún es abrumadoramente desigual; las mujeres se encargan de 80 % de las tareas del hogar⁹.

En 2018, 42,4 % de las mujeres en edad de trabajar declaró no estar buscando trabajo o no estar disponibles para trabajar a causa del trabajo no remunerado. Los hombres en esta condición apenas alcanzaron el 5,2%¹⁰, lo cual demuestra que la carga de trabajo no remunerado constituye la principal barrera para que las mujeres participen en el mercado laboral.

La pandemia ha dejado de manifiesto la inequitativa distribución de los cuidados. En marzo de 2020 alrededor de 154 millones de niños, niñas y adolescentes (más del 95% de los matriculados en la región), se encontraban temporalmente fuera de las escuelas cerradas a causa del COVID-19¹¹. El cuidado de niñas y niños quedó a cargo de las familias, en particular de las mujeres que dedican diariamente el triple del tiempo al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en comparación con el que dedican los hombres a las mismas tareas¹². En estas circunstancias, “las normas sociales de género atribuyen el rol del cuidado a

⁹ OIT (2019). Panorama Laboral Temático 5: Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2019.

¹⁰ OIT (2018) El trabajo de cuidados y los trabajadores de cuidados para un futuro de trabajo decente https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

¹¹ UNICEF (2020), “COVID-19: Más del 95 por ciento de niños, niñas y adolescentes está fuera de las escuelas en América Latina y el Caribe”, 23 de marzo [en línea] <https://www.unicef.org/lac/comunicados-prensa/covid-19-mas-del-95-por-ciento-de-ninos-y-ni%C3%B1as-esta-fuera-de-las-escuelas>.

¹² OIT (2018) El trabajo de cuidados y los trabajadores de cuidados para un futuro de trabajo decente https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---dcomm/---publ/documents/publication/wcms_633168.pdf

⁶ OCDE (2020), COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities.

⁷ CEPAL/OIT, op. cit.

⁸ Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) (2020). América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales. Abril de 2020

las mujeres, lo cual perjudica su participación en el mercado laboral, provoca la brecha salarial y limita su acceso al empleo de calidad”¹³.

Estudios ya realizados en Europa señalan que sobre todo las mujeres con niños pequeños no han podido invertir el tiempo que reclamaban sus empleos remunerados y que esto les ha sucedido en mucha mayor medida a ellas que a ellos (24% frente a 13% respectivamente). En Alemania (ciertamente no es el estado más afectado), el 27% de las madres redujeron sus horas de trabajo para cuidar a sus hijos, en comparación con el 16% de los padres. Y muchas mujeres en Italia (se estima el 20%) simplemente abandonaron el mercado laboral durante la clausura de la pandemia¹⁴.

No cabe duda de que recuperarse de esta crisis será muy complejo y es más que probable que la profunda recesión económica que acompaña a la pandemia tenga un rostro femenino. Una reconstrucción más justa solo será posible abordando estas desigualdades durante las fases de emergencia y recuperación. Por ello, es imprescindible asegurar que las medidas para estimular la economía, como las transferencias en efectivo, los créditos, los préstamos y los rescates financieros, estén dirigidas a las mujeres, independientemente de que sean empresarias o propietarias de negocios, trabajen a tiempo completo en la economía formal o lo hagan a tiempo parcial o de manera ocasional en la economía informal.

En suma, se trata de acelerar el desarrollo de instrumentos para asegurar que las

políticas sociales y económicas incorporen una perspectiva de género y no discriminen a las mujeres, así como que, por la menor demanda de empleo que se produzca, se efectúen reducciones salariales, precarizando el trabajo femenino y generando una ampliación aún mayor de la brecha salarial.

En tanto se reconozca que una parte importante de las limitaciones del progreso de las mujeres reside en los hogares, deberán considerarse cambios culturales importantes orientados a la deconstrucción de los estereotipos de género y al empoderamiento de las mujeres, unido a políticas de empleo que apoyen la inserción laboral femenina, tales como los servicios de información y orientación que asuman las necesidades específicas de las mujeres; servicios o centros de cuidado y guarderías; programas de capacitación, formación y reconversión (re-skilling) para mejorar su empleabilidad en trabajos decentes que aseguren un ingreso digno, proporcionen autonomía y seguridad económica y otorguen cobertura de protección social por desempleo y pensiones de jubilación adecuadas.

La crisis que estamos viviendo es una oportunidad para replantear políticas públicas y articular nuevos contratos sociales en la región que permitan no sólo recuperar nuestras economías sino corregir brechas y desigualdades que venimos arrastrando hace mucho tiempo. La mirada de género en este proceso es imprescindible para garantizar que la región entre verdaderamente en una senda ascendente y sostenible de crecimiento, desarrollo e igualdad.

¹³ Comisión Interamericana de Mujeres, CIM (2020). COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados.

¹⁴ https://www.eldiario.es/andalucia/desdeelsur/covid-19-revolucion-pendiente-cuidados_132_6123731.html



4

Acercas de los procesos de institucionalización y la transversalización del enfoque de igualdad de género

En la IV Conferencia Mundial de la Mujer (Beijing, 1995) se adopta la transversalidad de la perspectiva de género¹ como estrategia para incorporar esta perspectiva en los distintos niveles y etapas del ciclo de formulación, ejecución y evaluación de las políticas públicas, con el objetivo de que tanto hombres como mujeres se beneficien de igual manera de las políticas y avanzar, de esa manera, en el cierre de las brechas de género en los diversos ámbitos de la vida económica, social y política de las sociedades.

Con la adopción de esta estrategia se pone en claro la existencia de sistemas de género en las diferentes sociedades; se reconoce que

ningún campo es neutral al género, que es necesario profundizar el análisis interseccional, y que el Estado es el responsable de hacerlo. En este contexto, se jerarquiza el papel de los mecanismos nacionales de género (Ministerios, Secretarías, Consejos) como las instituciones oficiales responsables de implementar este enfoque. El carácter institucionalizado de estos mecanismos es considerado como un elemento clave en el éxito de la implantación de políticas de género.

Con esta nueva estrategia se busca evitar la tendencia de los gobiernos a atender las demandas de género como “asuntos de mujeres”, recludas en programas específicos y desvinculados del curso principal de las políticas públicas. Para implementar este proceso, los mecanismos nacionales de género necesitan fortalecer la institucionalidad de género en las reparticiones

¹ Este concepto fue definido en la III Conferencia Internacional de la Mujer celebrada en Nairobi y adoptado como estrategia de acción en la IV Conferencia Internacional (Beijing, 1995).

igualdad

públicas y revigorizar las oficinas de la mujer como instancias de coordinación de políticas, responsables de liderar el proceso de transversalización e influir ya no sólo en las políticas específicamente orientadas a la mujer, sino en el conjunto de las políticas públicas.

Para lograr este objetivo es necesario permeabilizar las instituciones de una perspectiva de igualdad de género mediante la construcción de un andamiaje institucional que soporte las nuevas prácticas conducentes hacia la igualdad y las vuelva habituales, de tal forma que se transformen en una norma institucional.

Como concepto separado y muy vinculado al de transversalización de género, se encuentra la institucionalización de género, que se expresa en el carácter de la institucionalidad que se cree (unidades de género, puntos focales, comisiones de género), la ubicación de estas unidades en la estructura organizacional, el marco legal que las sustenta (cambios en las leyes y normas de las instituciones públicas; transformación de los procedimientos para el diseño, formulación y evaluación de las políticas públicas, entre otros), así como en la extensión de las prácticas institucionales de género a toda la estructura organizacional².

Este concepto es utilizado para referirse principalmente a los cambios que se busca implementar en las estructuras y dinámicas del Estado, razón por la cual se emplea muchas veces como sinónimo de “transversalización de género”, aunque ambos se refieren a procesos diferentes³.

Según el Consejo Económico y Social el *gender mainstreaming*⁴ o transversalización de la perspectiva de género es “el proceso de examinar las implicaciones para mujeres y hombres de cualquier tipo de acción pública planificada, incluyendo legislación, políticas y programas, en cualquier área. Asimismo, es una herramienta para hacer de los intereses y necesidades de hombres y mujeres una dimensión integrada en el diseño, implementación, monitoreo y evaluación de políticas y programas en los ámbitos políticos, sociales y económicos”⁵.

De esta definición se deduce que la transversalización de la perspectiva de género no es un objetivo en sí mismo, sino que es una estrategia para avanzar en la igualdad sustantiva. Su objetivo es lograr que las cuestiones de igualdad de género se integren en todas las políticas públicas para alcanzar la igualdad sustantiva entre los sexos o basada en el género por medio de las políticas. Pone el énfasis tanto en las desigualdades de género como en los procesos político-institucionales necesarios para lograr implementar las políticas de igualdad, para lo cual se requiere también una transformación o reorganización de las instituciones, de modo que adquieran las capacidades necesarias para promover políticas de esta naturaleza. Esto último, debido a que la transversalización de género es posible de instalar, en la medida en que existan capacidades estatales desarrolladas para posibilitar la articulación de elementos institucionales tan variados⁶.

Es así como ambos procesos se cruzan y potencian: la institucionalización del enfoque de género es un requisito para que la

transversalización de género pueda instalarse en todas las estructuras y en el accionar de toda la organización; el contenido de género se transversaliza cuando existe una estructura institucional adecuada, se transforma en una práctica reconocida como “habitual” en la institución y a la vez fortalece la institucionalidad creada.

Así concebida, la transversalización de género es el medio para avanzar en la igualdad sustantiva, la cual requiere la interposición de las medidas necesarias para que la igualdad sea efectiva, removiendo los obstáculos culturales y de cualquier otro tipo que entorpezcan su consecución. Por tanto,

transversalizar el enfoque de género no se trata de agregar un componente mujer a las políticas públicas, sino de incorporarlas en todo el ciclo de diseño, formulación, monitoreo y evaluación de las mismas.

Es preciso mencionar que los procesos de transversalización e institucionalización de género no son lineales. Si bien existe una ruta conceptual que propone desplegar distintas etapas sucesivas; en la realidad existen dificultades y obstáculos que no hacen posible esa linealidad. Avanzar en estos procesos requiere, en muchos casos, desarrollar diversas acciones e instrumentos de manera simultánea.

² Diagnóstico Participativo de Género. Metodología para la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas”. Departamento de Desarrollo Económico y Social. Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral/Comisión Interamericana de Mujeres. Organización de los Estados Americanos, 2014.

³ Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES. Glosario de Género, 2007

⁴ Gender mainstreaming o Transversalización de género, en español, proviene de la noción en inglés, cuya traducción más o menos literal es la “introducción del género en la corriente principal” (del proceso de formación de políticas).

⁵ Naciones Unidas Consejo Económico y Social, 1997.

⁶ Gustá, Ana. (2008). Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental. 14. 53-70.



5

Balance de la Institucionalización del Enfoque de Género

El estudio realizado en 2009 constató que un alto porcentaje de Ministerios de Trabajo de la región vivían un proceso de institucionalización del enfoque de género creando en su interior mecanismos o unidades especializadas de género. La presente actualización

permitió corroborar esta tendencia creciente y documentar variaciones en el alcance, objetivos y operación de estas unidades, así como identificar sus fortalezas, amenazas y desafíos. Estos hallazgos se resumen a continuación.

A

La tendencia a crear y mantener mecanismos para la institucionalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo se ha mantenido durante la década.

Las unidades de género en los Ministerios de Trabajo han seguido en funcionamiento. Más aún, en los países del Caribe, donde la tendencia predominante ha sido tener a la Oficina o Directorio de la Mujer (Mecanismo Nacional para el Adelanto de la Mujer) como ente a cargo de la transversalización de

balance

la perspectiva de género en los ministerios, dos países declaran haber creado un mecanismo dentro de sus ministerios: Granada desde 2017 tiene un punto focal coordinado con el Departamento y el Consejo Interministerial de Puntos Focales de Género, cuya misión es asegurar que las cuestiones de género se incluyan y/o consideren en la preparación e implementación de proyectos y políticas y prestación de servicios. De la misma manera, el Ministerio de Trabajo y Desarrollo de la Pequeña y Microempresa de Trinidad y Tobago, en donde la Unidad de Investigación y Planificación del Ministerio desempeñaba un papel consultivo para garantizar que la dimensión de género se incorporara en el trabajo del Ministerio, a partir de 2018 cuenta con puntos focales de género. Estos puntos informan a sus respectivos Jefes de Unidad (el director de Investigación y Planificación y Jefe de la Unidad de Asuntos Internacionales) quienes a su vez informan al Secretario Permanente Adjunto de Ministerio.

En Perú, en febrero de 2018, fue creado el Grupo de Trabajo para la Igualdad de Género (mecanismo para la igualdad de género, en cumplimiento del Decreto Supremo N° 005-2017-MIMP). Este Grupo de trabajo, que no tiene presupuesto propio ni personal especializado, está conformado por un(a) representante de quien es el titular de la entidad; del área de Planificación y Presupuesto quien está a cargo de la secretaría técnica; del área de Recursos Humanos; de la Oficina de Comunicaciones; y de los Órganos de Línea. Tanto en el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, MIMP, como en el Ministerio de Trabajo y Promoción del Empleo, MTPE, se han creado diversas dependencias que se vinculan y que permiten la articulación. Este es el caso de la Dirección General de Derechos Fundamentales y Seguridad y Salud en el Trabajo del MTPE y la Dirección de Promoción del Desarrollo de la Autonomía Económica de las Mujeres del MIMP que pueden ver temas en conjunto¹.

Entre los países que enviaron respuesta al cuestionario se han mantenido los mecanismos de género donde ya existían, con la excepción de Honduras y Brasil. La Secretaría de Trabajo y Seguridad Social de Honduras, según informaba en 2009, contaba con una estructura técnica y administrativa ocupada de los asuntos de género, producto de la reestructuración del Programa de la Mujer Trabajadora que funcionaba bajo la conducción de la Dirección General de Previsión Social. A esa fecha ya habían elaborado el Plan Estratégico de Equidad de Género de la Secretaría de Trabajo de Honduras (PEG 2009-2013). Actualmente, informa que no cuenta con una unidad de género debido a restricciones presupuestarias.

La Secretaría del Trabajo del Ministerio de Economía de Brasil – que asumió muchas de las funciones del extinto Ministerio de Trabajo y Empleo² - informó que el Decreto No 9.745 de 8 de abril de 2019 establece la estructura del Ministerio de Economía y en ella no hay unidades dirigidas a segmentos

específicos de la población, por lo que no existe un mecanismo creado específicamente para promover la aplicación del enfoque de género en las políticas, programas y actividades de esa Secretaría. Señala que la Secretaría del Trabajo del Ministerio de Economía es responsable de las acciones de monitoreo y regulación de las relaciones laborales de manera amplia a toda la población brasileña y que la Secretaría Nacional de Políticas para la Mujer del Ministerio de la Mujer, la Familia y los Derechos Humanos es responsable de articular políticas transversales que afectan a las mujeres en el mundo del trabajo.

Tabla 2

Unidades de Género en Ministerios de Trabajo 2009-2019

Países	2009	2019
Antigua y Barbuda		
Argentina	•	•
Bahamas		
Barbados		
Belice		
Brasil	•	
Canadá	•	•
Chile	•	•
Colombia	•	•
Costa Rica	•	•
Ecuador	•	•
El Salvador	•	•
Estados Unidos	•	•
Honduras	•	
Jamaica		
México	•	•
Panamá	•	•
Paraguay	•	•
República Dominicana	•	•
San Vicente y las Granadinas	•	•
Santa Lucía	•	•
San Kitts y Nevis	•	•
Trinidad y Tobago	•	•
Uruguay	•	•
Venezuela	•	•

¹ Información entregada por el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables del Perú.

² Cabe notar que entre la respuesta del Cuestionario y la fecha de publicación de este Estudio, en Brasil se creó nuevamente el Ministerio de Trabajo y Previsión en agosto de 2021.

Institucionalización de las Unidades Especializadas de Género

La División de Asuntos de Género de la Oficina del Primer Ministro de Trinidad y Tobago, estableció la creación de Puntos Focales de Género para los Ministerios, Departamentos y Organizaciones, a fin de asegurar la igualdad de oportunidades y reducción de las prácticas discriminatorias. En el documento se establecen los roles, funciones y principales responsabilidades de los Puntos Focales, así como sus calificaciones, habilidades y experiencias.

En septiembre de 2019 el Ministerio de Administración Pública de República Dominicana, órgano rector de la Administración Pública y el Ministerio de la Mujer firmaron la Resolución Conjunta que dispone la creación de las Unidades de Igualdad de Género en el Sector Público. Además de estipular las funciones, estructura, establece el plan de capacitación de las Unidades de Igualdad de Género.

La mayoría de los países que reportan la no existencia de una unidad de género dentro del Ministerio de Trabajo - fundamentalmente del Caribe-, destacan la existencia de otras oficinas internas o externas que apoyan la transversalización del enfoque de género. Entre ellos, Bahamas informa que, aunque el Ministerio de Trabajo actualmente no tiene un mecanismo institucional para cuestiones de género dentro de su cartera, en 2016 la Oficina de Asuntos de la Mujer se expandió al Departamento de Asuntos de Género y Familia a fin de garantizar un enfoque más integral y participativo para abordar los desafíos sociales del país, al tiempo que crea programas para abordar la educación, la capacitación, el empleo y la justicia social para hombres y mujeres. Por su parte, Barbados señala que la Oficina de Asuntos de Género, una agencia separada, está encargada de garantizar la integración del género en todos los planes y políticas nacionales de desarrollo para lograr la equidad e igualdad de género. Belice informa que el área de género está entre sus prioridades, por lo que esperan que en un futuro pueda implementarse. San Kitts y Nevis reporta que hay otro ministerio que trata de asuntos de género; en forma similar, Jamaica señala que hay una unidad de género en el Ministerio de Cultura, Género, Entretenimiento y Deportes (Ministry of Culture, Gender, Entertainment and Sport). San Vicente y las Granadinas aclara que no hay ningún Ministerio que tenga a Trabajo como su cartera principal, sino que todos los asuntos laborales son llevados por el Departamento de Trabajo, que actualmente depende del Ministerio de Agricultura, Silvicultura, Pesca, Transformación Rural, Industria y Trabajo. Ya existe una División de Asuntos de Género que depende del Ministerio de Movilización Nacional, Desarrollo Social, Familia, Asuntos de Género, Personas con Discapacidad y Jóvenes.

De lo anterior se concluye que el motivo de la ausencia de estas unidades en algunos Ministerios tiene como común denominador la existencia de otra instancia gubernamental encargada de la transversalización de género. Al ser consultados al respecto, se constata sólo en algunos de estos Ministerios la voluntad de crear una unidad de género, justamente por la existencia de estas instancias externas, además porque requeriría de presupuesto y recursos humanos capacitados en la materia. Con respecto al compromiso de estos ministerios con la igualdad de género, las respuestas tienden a asociarlo con el cumplimiento de

las leyes laborales que prohíben la discriminación por motivos de género o a políticas neutras al género. Esta limitación en el enfoque de género de las políticas hace presumir que no se ha iniciado un proceso de transversalización en estos ministerios por parte de los organismos externos encargados de la incorporación de género en el ámbito laboral.

B

Se observan transformaciones en los alcances y objetivos de algunos mecanismos para la transversalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo.

Junto a la tendencia a mantenerse, algunos mecanismos han sufrido modificaciones de diversa índole.

En Argentina desde el 2015 se fusionaron las áreas de Coordinación de Equidad de género con la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral, que funciona desde el año 1998 en la órbita del Ministerio de Trabajo. Esto implicó promover la articulación de los objetivos y funciones con las propuestas que surgen de los actores del mundo del trabajo que participan de la Comisión Tripartita. Su ubicación en la estructura jerárquica pasó de depender de la jefatura de gabinete a la Dirección de Protección e Igualdad Laboral que, a su vez, hasta diciembre de 2019, dependía de la Secretaría de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico. A partir de esa fecha las funciones de la Secretaría fueron asumidas por la Subsecretaría de Políticas de Inclusión en el Mundo Laboral. Dichas funciones y las líneas de trabajo llevadas adelante incluyen, además de las políticas de género, otras acciones tales como las relativas a las personas con discapacidad, el cambio tecnológico y el trabajo infantil.

En Colombia, el Grupo de Equidad de Género, existente desde 2003 dependiente de la Dirección de Promoción Social, en 2017 se convirtió en el Grupo Interno de Trabajo para las Víctimas y la Equidad Laboral con Enfoque de Género.

En el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de Chile, la figura de Encargada Ministerial de Género que existía desde 2006 fue reemplazada por la Asesora Ministerial de Género en el Gabinete Ministerial quien lidera a su vez la Mesa Ministerial de Género, con representación de los 10 Servicios públicos dependientes del Ministerio. Presta asesoría y apoyo al Gabinete del Ministro y las Subsecretarías de Trabajo y Previsión Social en materias de Género, coordinando y liderando el diseño, ejecución y evaluación de los Compromisos Ministeriales de Género; es parte del equipo de Asesores del Gabinete, dependiendo de la Jefa de Asesores, quien a su vez reporta directamente al Ministro y Viceministro del Trabajo. La Asesora Ministerial de Género, por ser parte del equipo de asesores de Gabinete, lidera también las temáticas de Derechos Humanos, Migrantes y Diversidad.

En 2007 en Ecuador se creó la Unidad de Género y Juventud mediante un acuerdo ministerial dependiente del Despacho Ministerial. Sin embargo, fue subsumida dentro de la Dirección de Atención a Grupos Prioritarios (DAGP), creada con posterioridad, y que tiene dentro de sus productos y servicios: “Lineamientos técnicos y criterios con enfoques de derechos, equidad y género relacionados a grupos de atención prioritaria y/o en condiciones de vulnerabilidad en materia laboral”. La DAGP es una dirección técnica para el manejo de procesos sustantivos, parte de la Subsecretaría de Empleo y Salarios y a su vez, parte del Viceministerio de Trabajo y Empleo. La Misión de la DAGP es articular, evaluar y dar seguimiento a la política pública, mediante la aplicación de normativas, participación en mesas intersectoriales, procesos de sensibilización y servicios para fomentar el cumplimiento de derechos laborales de personas en condiciones de vulnerabilidad y atención prioritaria.

En El Salvador, a la Unidad Especial de Género y Prevención de Actos Laborales Discriminatorios, existente desde 2005 y dependiente de la Dirección General de Inspección del Trabajo en el Ministerio de Trabajo y Previsión Social de El Salvador, en 2012 se sumó la Unidad para la Equidad entre los Géneros con dependencia del Despacho Ministerial. A fines de 2019, ambas unidades seguían funcionando.

En México, la Dirección General para la Igualdad Laboral que databa de 1997, en el año 2018 se convirtió en la Unidad de Igualdad de Género (UIG) de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS), que comparte Director(a) con la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores. De tal forma la UIG es, de manera simultánea, la Dirección General de Inclusión Laboral y Trabajo de Menores, lo que implica el uso y manejo de los mismos recursos humanos, materiales y financieros por parte de ambos encargos para llevar a cabo sus diferentes funciones.

La Comisión de Género y Trabajo de Panamá creada en 2007, en 2014 amplió su marco legal, involucrando otros sectores y modificando el nombre a Oficina de Género e Igualdad de Oportunidades Laborales, quedando adscrita al Despacho Superior como instancia asesora con el objetivo de asesorar técnicamente para la promoción, diseño y ejecución de las políticas públicas laborales con perspectiva de género.

En Paraguay, en el proceso de división del anterior Ministerio de Justicia y Trabajo, iniciado en el año 2014 y la creación del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS) como instancia independiente, se puso de relieve la importancia de instituir una instancia especializada para atender las brechas de género en el mundo laboral. De esta preocupación, la Dirección de Promoción Social de la Mujer Trabajadora, en funciones desde 1971, en el periodo 2015-2016 adoptó el rango de Dirección General –se denomina actualmente Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora-, con dos jefaturas especializadas, una en la atención de Programas y Proyectos y otra dedicada a la Atención de Asuntos Laborales que involucren a la mujer trabajadora. Como instancia misional del Ministerio, depende directamente del Viceministerio de Trabajo, el cual responde a su vez a la máxima instancia Ministerial. Esta posición significa un avance en su proceso de institucionalización, acompañado de un importante aumento de personal técnico, así como un incremento presupuestario.

En el Ministerio de Trabajo de República Dominicana la Dirección de Igualdad de Oportunidades y No Discriminación nació como eje estratégico 2012-2016, con el objetivo de albergar diferentes áreas que trabajaban con población en condiciones de vulnerabilidad que estaban dispersas en otras direcciones del Ministerio. Actualmente, esta Dirección tiene bajo su estructura, de manera visible, a la Unidad de Atención al VIH/Sida, Unidad de Atención a la Discapacidad, la Unidad de Atención a la Diversidad, pero el Departamento de Equidad de Género, si bien está bajo esa estructura, está invisibilizado en el organigrama institucional, al igual que en el presupuesto.

Como puede observarse, en algunos casos se han ampliado las competencias de la unidad especializada de género, incluso mejorando su ubicación en la estructura organizacional de sus respectivos ministerios y logrando una mayor injerencia en el proceso de formulación de políticas, programas y proyectos, todo lo cual favorece la transversalización del enfoque de género. En otros casos (Argentina, Colombia, Chile, Ecuador, México, República Dominicana), se han agrupado las unidades de género con áreas que atienden a poblaciones en situación de vulnerabilidad, práctica que implica riesgos para la sustentabilidad del proceso de transversalización del enfoque de género, como se explica en el apartado I) sobre fortalezas, amenazas y desafíos, de este capítulo del estudio.



Ha cambiado la percepción sobre los factores influyentes en la permanencia de los mecanismos de género al interior de los Ministerios de Trabajo

El principal factor que se percibía en la década pasada como de mayor gravitación en la creación y permanencia de los mecanismos creados para institucionalizar y transversalizar el enfoque de género era la voluntad política de los gobiernos y/o de la máxima autoridad ministerial; seguía a este factor, el cumplimiento de los compromisos internacionales en materia de género.

Actualmente, junto a los avances de la perspectiva de género en la sociedad en general, se ha desplazado la percepción a aquellos factores relacionados con la naturaleza misma de las unidades especializadas de género: se atribuye importancia a la creciente visibilización de estos mecanismos, el creciente nivel de capacitación de su equipo profesional, así como la estructura organizacional en que se han insertado.

Este desplazamiento sugiere que en la mayoría de los casos la existencia de mecanismos de género en los Ministerios de Trabajo ha sido un resultado exitoso tanto en el proceso de institucionalización como en la transversalización del enfoque de género. La disminución del peso de la voluntad política en la creación y mantención de los mecanismos de género y su traslado a

los resultados mostrados por éstos permite suponer que se ha incrementado su estabilidad y son reconocidos y legitimados al interior de los ministerios como una unidad especializada.

Este es uno de los principales avances en materia de transversalización e institucionalización de género que se observa en la década, pues denota que es un proceso cuya existencia ya no se cuestiona y que se ha ido fortaleciendo.

Sistemas de Gestión de Igualdad de Género: una práctica creciente en la región

Una revisión de las prácticas en América Latina muestra una extensa trayectoria en materia de construcción de herramientas de intervención en el marco del trabajo remunerado tendientes a generar cambios en las asimetrías de género.

Dentro de estas prácticas se encuentran los Sistemas de Gestión de Igualdad de Género (SGIG) que proponen la transformación organizacional y desarticulación de las desigualdades de género a la interna de empresas y organizaciones.

La mayoría de estas experiencias otorgan reconocimientos denominados Sellos de Igualdad al logro de los requisitos establecidos. Los SGIG son políticas públicas desarrolladas desde los Ministerios de Igualdad o Institutos de las Mujeres, en algunos casos con presencia e incidencia de los Ministerios de Trabajo. Conforman una serie de requisitos, procedimientos y prácticas referentes a la gestión organizacional con perspectiva de género dirigidas a desterrar las prácticas que generan las desigualdades de género en los espacios laborales.

Permiten, por tanto, transformar el manejo de los recursos humanos y los procesos organizacionales, para garantizar un mayor grado de igualdad de oportunidades, de trato y de resultados entre trabajadores y trabajadoras (PNUD, 2014).

Se implementan en 11 países de América Latina y el Caribe. **Costa Rica** fue pionera en la imparable carrera de certificación para empresas privadas, con el Sistema de Gestión en Igualdad y Equidad de Género, SIGEG, en 2002. Siguió **México** con el Modelo de Equidad de Género, MEG, en 2003; después **Brasil** con el Sello Pro Equidad de Género, en 2005, y finalmente en 2009, **Chile** con el Programa de Buenas Prácticas Laborales con Equidad de Género, “Sello Iguala”, **Argentina** con el Modelo de Equidad de Género para la Argentina, MEGA 2009, y **Uruguay** con el Modelo de Gestión de Calidad con Equidad de Género. En diciembre, 2019, el MTESS de Paraguay firmó una carta de compromiso con el PNUD para iniciar el proceso que permitirá al Ministerio certificarse con el Sello de Igualdad de Género del Sector Público, y posteriormente poner en marcha, en 2021, el Sello de Igualdad de Género en el sector privado.

Algunos ejemplos de Sistemas de Gestión de Igualdad de Género son:

Sistema de Gestión de la Calidad Ocupacional (SIGECO) de Argentina

Es una norma de certificación de calidad para la equidad de género de carácter voluntario para organizaciones y empresas. Puede aplicarse tanto hacia dentro de la organización, como a través de su cadena de valor. Contiene criterios acordes con las normas de sistemas de gestión reconocidos internacionales basados en el marco conceptual establecido por la OIT para la definición de Trabajo Decente. El SIGECO es parte de la iniciativa de paridad de género de Argentina cuyo objetivo es reducir las brechas económicas de género y potenciar el desarrollo.

Sistemas de Gestión de Igualdad de Género: una práctica creciente en la región (continuación)

Sello de Equidad Laboral “Equipares” de Colombia

Es un programa de certificación del Ministerio del Trabajo de Colombia con el acompañamiento de la Consejería Presidencial para la Equidad de la Mujer y el apoyo técnico del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, en el cual se certifica a las empresas y organizaciones que implementan acciones efectivas en el cierre de brechas de género. Se implementa a través del ciclo PHVA (Planear, Hacer, Verificar y Actuar), partiendo de un Diagnóstico Organizacional, la elaboración de una Política de Equidad Laboral con Enfoque de Género al interior de las empresas y organizaciones, y la implementación de un Plan de Acción tendiente al cierre de brechas de género.

Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación

La Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y No Discriminación es un mecanismo de adopción voluntaria para reconocer a los centros de trabajo que cuentan con prácticas en materia de igualdad laboral y no discriminación, para favorecer el desarrollo integral de las y los trabajadores.

Esta certificación está dirigida a todos los centros de trabajo públicos, privados y sociales establecidos en la República Mexicana, de cualquier tamaño, sector o actividad. Para obtenerlo, los centros de trabajo deberán recibir una auditoría de tercera parte, para verificar que sus políticas y prácticas cumplen con los requisitos de igualdad laboral y no discriminación.

Sus principales ejes son: incorporar la perspectiva de género y no discriminación en los procesos de reclutamiento, selección, movilidad y capacitación; garantizar la igualdad salarial; implementar acciones para prevenir y atender la violencia laboral; y realizar acciones de corresponsabilidad entre la vida laboral, familiar y personal de sus trabajadoras y trabajadores, con igualdad de trato y de oportunidades.

Sello IGUAL-ES de El Salvador

El Ministerio de Trabajo y Previsión Social en alianza estratégica con el Ministerio de Economía y el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer han desarrollado el Sello de Igualdad Laboral denominado: IGUAL-ES. Este programa ofrece la posibilidad que las empresas adopten de manera voluntaria la certificación del sello y avancen en la construcción de igualdad de oportunidades para hombres y mujeres en el mercado laboral, permitiendo que empresas y Estado trabajen de manera conjunta para lograr este objetivo de igualdad. Cabe destacar que El Salvador recibió asesoría técnica de Colombia, a través de una cooperación bilateral de la RIAL-OEA, en el diseño e implementación de este Sello.

D

La falta de recursos de los mecanismos de género sigue siendo una de las principales debilidades

Si bien los mecanismos de género han logrado un mejor posicionamiento al interior de los ministerios, la falta de recursos sigue siendo sentida como una de las principales amenazas para su permanencia. Al preguntar por el origen del presupuesto a estas unidades, la mayoría declara un presupuesto propio que -entre los pocos países que dieron respuesta a este tema (6)- no alcanzan al 0.1% del presupuesto ministerial. Además, se verifica una sensible baja en fuentes de financiamiento externas, particularmente de la cooperación internacional. Una excepción la constituye la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora del MTESS del Paraguay que cuenta con apoyo de la cooperación internacional para desarrollar iniciativas concretas, recibiendo presupuesto del Ministerio sólo para personal y gastos básicos de funcionamiento. Otra modalidad registrada como alternativa de financiamiento se encuentra en el Ministerio de Trabajo de Chile, donde han generado alianzas con organizaciones de la sociedad civil, que han comprometido fondos para desarrollar proyectos específicos.

En cuanto a la dotación de personal, en la mayoría de los países que informaron sobre este punto las unidades cuentan con más personal que hace una década (Argentina, Canadá, Colombia, Ecuador³, Panamá, Paraguay y República Dominicana). En dos países -El Salvador y Estados Unidos- se redujo, en tanto que en Chile y Costa Rica no hubo variaciones.

³ En Colombia y Ecuador no queda claro si tienen más personal específicamente en el área de género, porque fueron reestructuradas con otros temas.

Tabla 3

Funciones de las unidades especializadas de género

Países	Investigación y/o Estudios	Elaboración de normas o estándares	Propuestas de políticas	Apoyo transversal a las unidades del Ministerio	Formulación de proyectos	Evaluación de proyectos	Producción estadística	Difusión	Capacitación/sensibilización
Argentina*		•	•	•	•	•		•	•
Bahamas						•			•
Canadá*				•	•			•	•
Chile*	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Colombia	•		•	•	•			•	•
Costa Rica	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Ecuador*		•	•	•	•			•	•
El Salvador				•	•	•	•	•	•
Estados Unidos*	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Granada	•	•	•	•	•	•	•	•	•
México*			•	•				•	•
Panamá	•	•	•	•	•	•	•	•	•
Paraguay		•	•	•	•	•	•	•	•
República Dominicana*	•		•	•			•	•	•
Trinidad y Tobago	•		•	•	•	•		•	•

* Además de las funciones consultadas, las unidades de género agregaron otras funciones:

Argentina	Desarrollo de la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades, espacio de diálogo social que funciona ininterrumpidamente desde 1998 integrado por centrales sindicales, sindicatos, cámaras empresariales y organismos del Estado.
Canadá	Producir herramientas y pautas para ayudar a los empleados departamentales a aplicar GBA + a su trabajo
Chile	Integrar el Comité de Asesores Técnicos de la Iniciativa de Paridad de Género del Gobierno
Ecuador	Asesoría en derechos laborales, igualdad y no discriminación. Formulación de propuestas de Convenio de Cooperación con otras instituciones

Estados Unidos	La Oficina de la Mujer (Women's Bureau) desarrolla políticas y estándares y realiza investigaciones para salvaguardar los intereses de las mujeres trabajadoras; abogar por la igualdad y la seguridad económica para ellas y sus familias; y promover entornos laborales de calidad. Las actividades de la Oficina de la Mujer incluyen: concesión de subvenciones; asesorar y cooperar con organizaciones internas y externas para apoyar esfuerzos que persiguen objetivos comunes; investigar y recopilar prácticas prometedoras, testimonios y / o informes, estadísticas y hechos relevantes sobre mujeres trabajadoras; brindar asistencia técnica y analizar propuestas de legislación y regulaciones.
México	Promover la incorporación de la perspectiva de género en la planeación, programación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría, de manera transversal, así como darle seguimiento y verificar su cumplimiento; Coordinar su actuar en la implementación de la perspectiva de género y el enfoque de igualdad sustantiva con las unidades administrativas y órganos desconcentrados de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Coordinarse con la Dirección General de Programación y Presupuesto en la revisión del presupuesto de la Secretaría para que se elabore con perspectiva de género, así como participar en el seguimiento a los recursos asignados a la Secretaría para la igualdad entre mujeres y hombres, etiquetados en el Presupuesto de Egresos de la Federación.
República Dominicana	Coordinación interinstitucional con el gabinete de coordinación de políticas sociales (PROSOLI), con el Ministerio de la Mujer, con el Consejo Nacional de la Persona Envejeciente (CONAPE)

Como se constataba en 2009, persiste la falta de correspondencia entre la magnitud de las tareas asumidas y la escasez de recursos asignados. Esta preocupación es compartida unánimemente por los mecanismos para el adelanto de la mujer que enviaron respuestas al cuestionario, y la ven como una de las mayores dificultades para el avance de la institucionalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo.

Probablemente esta sea una remanencia de la creación de las unidades de género, cuando se abordaron múltiples tareas con un presupuesto muy escaso, a veces inexistente, pero que fueron asumidas por las personas encargadas de forma entusiasta para poner en funcionamiento estas unidades tan largamente anheladas.

E

La red interinstitucional de las unidades especializadas de género sigue siendo una fortaleza para su institucionalización

Desde su creación, las unidades especializadas de género de los Ministerios de Trabajo han desarrollado importantes vínculos con distintos actores. Su relacionamiento con las diversas dependencias de los Ministerios de Trabajo ha evitado su encapsulamiento en unidades estancos y permitido desarrollar una perspectiva más integral que facilita la integración del enfoque de género en la institución. Parte importante del relacionamiento al interior del ministerio se produce por la labor de capacitación y sensibilización en materia de género y asuntos laborales a la que se han abocado estas unidades.

En todos los países existe un vínculo estrecho con el mecanismo nacional para el adelanto de la mujer (MNM - Ministerio, Oficina de Género), que por lo general está normado y que se manifiesta en programas y acciones conjuntas, aunque predominantemente se relacionan a través de actividades de capacitación y sensibilización.

De acuerdo a la información entregada por parte de los MNM acerca de su visión sobre las unidades de género de sus correspondientes Ministerios de Trabajo, reconocen como muy buena la relación entre ambas partes, así como el avance de estas unidades en los últimos diez años y valoran muy positivamente sus avances en la transversalización de género.

En la recopilación de información para este estudio se encontraron experiencias interesantes de coordinación entre los MNM y los Ministerios, como las siguientes: en Perú, el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, a través de la Dirección General de Transversalización del Enfoque de Género (específicamente, la Dirección de Articulación Sectorial e Interinstitucional) brindó asistencia técnica en la composición de las mesas de trabajo de todo el sector (Ministerio de Trabajo, Seguro Social de Salud del Perú y Superintendencia Nacional de Fiscalización Laboral) y para que cada grupo elabore los planes de acción anuales.

En Argentina, el Instituto Nacional de las Mujeres, INAM⁴, considera que el principal desafío para lograr una efectiva transversalización del enfoque de género en el Ministerio de Trabajo es mantener una interrelación entre ambas instituciones, para lo cual el Plan de Igualdad de Oportunidades es una herramienta fundamental, dados los compromisos asumidos por el Ministerio, que los obliga a implementar esta perspectiva. El Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, ISDEMU, afirma que el trabajo que se ha realizado con el personal del Ministerio de Trabajo y Previsión Social sienta las bases para el avance en la transversalización del enfoque de género.

⁴ A partir de diciembre de 2019, el INAM fue transformado en Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad. Actualmente se están rediseñando las líneas de trabajo que llevaba adelante el INAM.

Convenio entre la Secretaría de Trabajo y Previsión Social, el Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo Nacional para la Prevención de la Discriminación de México

El 12 de septiembre de 2014 la Secretaría del Trabajo y Previsión Social de México firmó un convenio de colaboración de acciones con el Instituto Nacional de las Mujeres y el Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación, para coordinar acciones para prevenir y eliminar la discriminación.

Establece los requisitos para que los centros de trabajo públicos, privados y sociales, de cualquier actividad y tamaño, integren, implementen y ejecuten dentro de sus procesos de gestión y de recursos humanos, prácticas para la igualdad laboral y no discriminación que favorezcan el desarrollo integral de las y los trabajadores.

Entre sus ejes de evaluación destaca:

- Incorporar la perspectiva de género en los procesos de reclutamiento, selección, movilidad y capacitación, garantizando la igualdad salarial.
- Generar acciones que prevengan la violencia laboral.
- Implementar buenas prácticas en relación a la corresponsabilidad en la vida laboral, familiar y personal, con igualdad de trato y de oportunidades.

En general la red interinstitucional se ha configurado en los ministerios analizados con una amplia gama de actores que comprenden diferentes dependencias de gobierno, personas del sector empresarial, personas del sector de trabajadores, organizaciones de la sociedad civil, medios de comunicación y organismos internacionales.

La creación de una red de género al interior de los Ministerios ha mostrado ser uno de los mecanismos más eficaces para la transversalización de género. Comisiones, comités o consejos de género en las áreas de la institución, coordinados por la unidad especializada, permiten contar con visiones de distinta naturaleza sobre cómo abordar el proceso, su difusión y evaluación. Esta modalidad ha sido creada y es coordinada por las unidades especializadas de género de los Ministerios de países como Canadá, Costa Rica, Estados Unidos, Granada, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tobago. La creación y consolidación de Comisiones tripartitas, constituidas por gobiernos, empleadores y trabajadores, se considera un avance en materia de transversalización de género en políticas y programas nacionales, dado que no es posible avanzar en materia de empleo sin el involucramiento de los actores sociales.

Tabla 4

Vínculos Interinstitucionales de las Unidades Especializadas de Género de los Ministerios de Trabajo 2009-2019

Países	Años	Otras dependencias del Ministerio	Mecanismo Nacional para Asuntos de Género	Otras dependencias en el aparato del Estado	Empresarios	Trabajadores	Organizaciones de la sociedad civil	Medios de comunicación	Organismos internacionales
Antigua y Barbuda	2009	•	•	•	•	•	•	•	•
	2019		•						
Argentina	2009	•	•	•	•	•	•	•	•
	2019	•	•	•	•	•	•	•	•
Bahamas	2009	•	•	•	•	•	•	•	•
	2019	•							
Canadá	2009	•	•	•					
	2019	•	•	•					
Chile	2009	•	•	•	•	•	•	•	•
	2019	•	•	•	•	•	•	•	•
Colombia	2009	•	•	•		•	•	•	•
	2019	•	•	•	•	•	•	•	•
Costa Rica	2009	•	•	•	•	•	•	•	•
	2019	•	•	•	•	•	•		•
Ecuador	2009	•		•			•		•
	2019	•	•	•	•	•	•		•
El Salvador	2009	•	•	•	•	•	•	•	•
	2019	•	•	•	•	•	•	•	
Estados Unidos	2009	•		•	•	•	•	•	•
	2019	•		•	•	•	•	•	•
Granada	2009				•	•	•		
	2019	•	•		•	•	•		•
México	2009	•	•	•	•	•	•	•	•
	2019	•	•	•	•	•	•	•	•
Panamá	2009	•	•						
	2019	•	•	•	•	•	•	•	•
Paraguay	2009		•	•	•	•	•	•	•
	2019		•	•	•	•	•	•	•
República Dominicana	2009	•	•						•
	2019	•	•	•	•	•	•	•	•
Trinidad y Tobago	2009								
	2019	•	•						

F

Se han diversificado las actividades que realizan las unidades especializadas de género

En la década pasada las actividades que desarrollaban las unidades especializadas de género al interior de los Ministerios estaban dirigidas primordialmente a la sensibilización, capacitación, realización de talleres y eventos, en general, actividades propias de una fase inicial en la que resultaba de primera importancia romper las resistencias ante la incorporación de un enfoque de género en todo el quehacer ministerial. Actualmente se ha producido un interesante giro en las actividades al interior de los ministerios.

Las unidades asesoran a las diferentes áreas dentro del Ministerio en la incorporación de la perspectiva de género. Diversas unidades mencionaron a la inspección del trabajo como un área prioritaria en materia de asesoría y capacitación, dado que en su quehacer ordinario pueden observar situaciones de discriminación, acoso sexual y laboral, y violencia de género en el lugar de trabajo, entre otros temas centrales para la igualdad de oportunidades y no discriminación en el ámbito laboral. Se destaca la Guía de Inspección de Trabajo con enfoque de género realizada por la Unidad de Equidad de Género del Ministerio de Trabajo de Costa Rica, en conjunto con el Instituto Nacional de la Mujer (INAMU) de Costa Rica.

Áreas de Intervención Empleo



En el área de Trabajo, los esfuerzos de las unidades de género se centran en el cumplimiento y difusión de la legislación laboral, salarios y combate a la discriminación; en el área de Empleo las unidades abordan la equidad de género y la inclusión laboral de grupos en situación de vulnerabilidad. En esta última, se releva la importancia de acompañar y capacitar, desde las unidades de género, a los gestores de empleo y, en general, a los funcionarios(as) de los servicios de empleo, en temas como la no discriminación en el acceso al empleo y la igualdad de género.

En cuanto a la gestión interna, todas las unidades de género tienen entre sus funciones la coordinación con otras instituciones. Esta variación se percibe como un avance importante en el cumplimiento de su papel en la institucionalización y transversalización del enfoque de género en sus respectivas instituciones, además, demuestra un proceso de legitimación y madurez de estas unidades.

Áreas de Intervención Trabajo



En este sentido, sobresale el trabajo que desarrolla la Unidad para la Equidad entre los Géneros del MTPS de El Salvador cuyas actividades cubren todas las áreas que convergen en el proceso de transversalización de género; también el grupo de Equidad Laboral con Enfoque de Género del Ministerio del Trabajo de Ecuador explicita la transversalización del enfoque de género en la política pública como una de sus actividades; la Unidad de Igualdad de Género de la STPS de México coordina el proceso de certificación de género de esa Secretaría y realiza la auditoría de vigilancia de la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación, actividades que aseguran la transversalización de género en las instituciones.

Las actividades externas continúan concentradas en labores de difusión y capacitación, y participación en seminarios y talleres. Sin embargo, El Salvador y México relevan su participación en los programas de certificación en igualdad de género en las empresas de sus respectivos países. Hechos tales como los mencionados permiten afirmar que se ha reforzado la estructura de los mecanismos de género al interior de los Ministerios de Trabajo.

Considerando que la misión de las unidades especializadas de género es el eje orientador de su acción, nuevamente se solicitó a los países que informaran sobre ésta. Se mantiene la referencia a la transversalización del enfoque de género en las instituciones de los cuatro países que la habían documentado anteriormente (Argentina, Colombia, Costa Rica y Panamá), a los que se suman los Ministerios de El Salvador, México, Granada y Trinidad y Tobago. Las unidades de género manifiestan haber contribuido en la transversalidad de enfoque de género en la elaboración de políticas, programas y proyectos, pero omiten el rol que les cabe con relación al impulso a los cambios organizacionales y culturales que requiere una efectiva transversalización de género en los Ministerios. Esta ausencia en el enunciado de la misión probablemente se relaciona con la visión parcializada de la transversalización de género que primó en los inicios del proceso; actualmente esa visión más restringida está cediendo paso a considerar la necesidad de efectuar cambios sustantivos no sólo en las políticas institucionales, sino también en la cultura organizacional.

Al respecto, un alto porcentaje de ministerios -entre los que destacan Argentina, Costa Rica, Colombia, El Salvador, México y Panamá- manifiestan la necesidad de impulsar la transversalización de género en todo el quehacer institucional, al ser consultados sobre los desafíos que perciben en la cultura organizacional. El MTPS de El Salvador da seguimiento y evalúa la implementación de la Política Institucional de Género y entre sus funciones brinda apoyo técnico para la transversalización del enfoque de género en la Institución evaluando periódicamente los logros y avances de la Unidad en el tema.

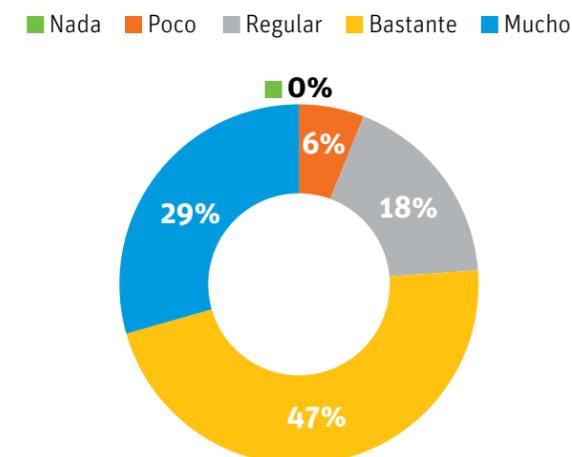
G

Existe una percepción positiva sobre los avances del proceso de transversalización de género al interior de los Ministerios de Trabajo

Como ya se señalaba en páginas anteriores, la transversalización del enfoque de género tiene diversas aristas entre las cuales está impulsar cambios en la cultura organizacional de la institución.

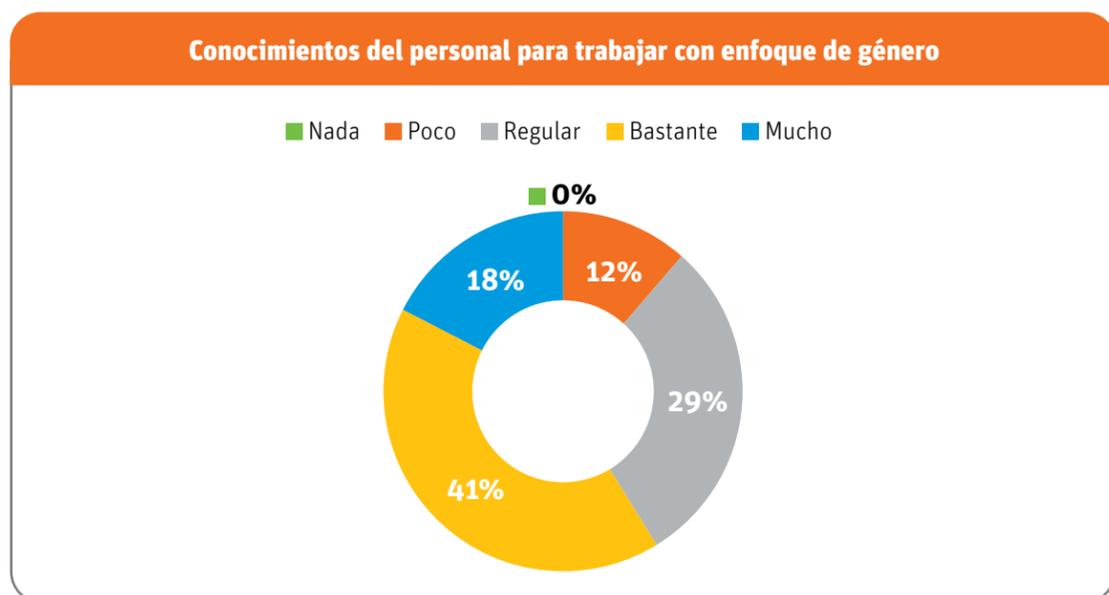
Se consultó a las unidades acerca de su percepción sobre el compromiso del personal para implementar una política de género en sus respectivas instituciones. Más del 75% de las respuestas apuntaban a bastante (47%) y mucho (29%). Estas respuestas son muy coherentes con la extensa labor de capacitación y sensibilización que vienen desarrollando estas unidades dentro de los ministerios desde su creación.

Compromiso del personal para la implementación de una política de género

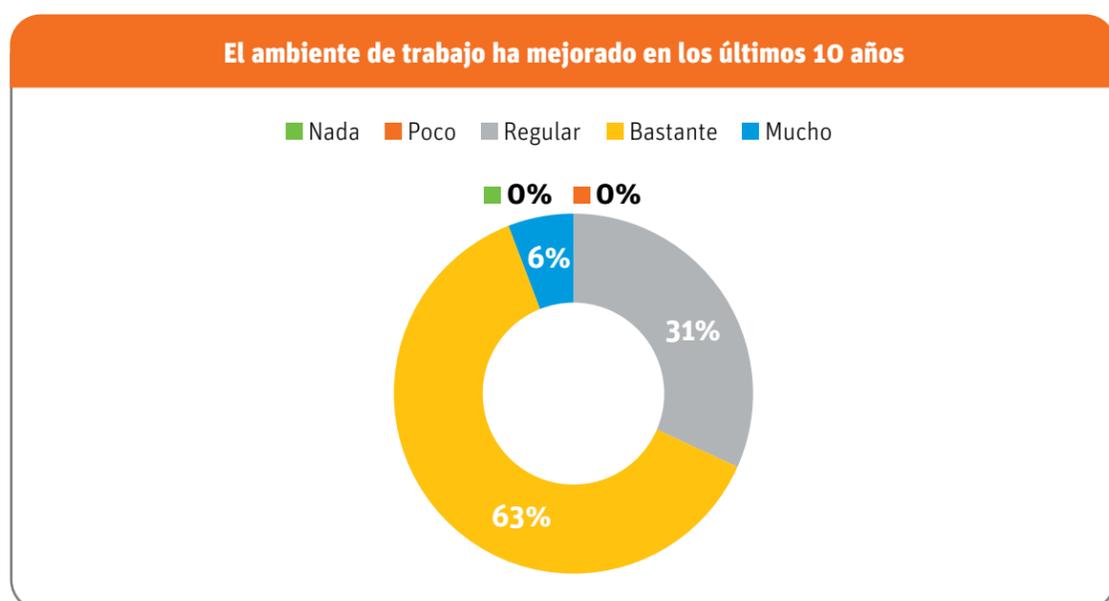


También se preguntó sobre los conocimientos que el personal tiene para poder incorporar un enfoque de género en su trabajo. Esta pregunta entrega información sobre la habilidad para la transversalización de género en políticas, programas y servicios, y tiene correlación con los procesos que se están dando en gran parte de los Ministerios de Trabajo con relación al diseño, monitoreo y evaluación de las políticas laborales desde una perspectiva de género. Un 41% considera que el personal tiene poco o regular conocimiento sobre el tema, en tanto que un 59% estima que el nivel de conocimientos es bastante (41%) o mucho (18%). Este último porcentaje de personas que incorporan el enfoque

de género en su trabajo es bastante alto; no obstante, abre una oportunidad para seguir trabajando sobre un tema que es fundamental para el éxito del proceso de transversalización de género iniciado.



Se indagó sobre la percepción de la evolución de la calidad del ambiente de trabajo para las mujeres en la institución en los últimos 10 años. Sobre este punto un 63% opina que ha mejorado bastante y un 6% estima que mucho. El tercio restante considera que el ambiente de trabajo para las mujeres ha cambiado en forma regular. Se destaca que no hubo respuestas en los ítems “nada” ni “poco”. Estas percepciones son muy reveladoras de los avances que se han logrado en el proceso de transversalización de género al interior de los Ministerios de Trabajo.



Al tomar en consideración otros aspectos, como si se presta atención al lenguaje e imágenes sensibles al género en los documentos producidos por la institución, las respuestas entregadas por las unidades muestran una imagen muy positiva.

Tabla 5

Algunos indicadores de avances en la incorporación del enfoque de género en los ministerios de trabajo

Países	Uso de lenguaje e imágenes sensibles al género	Inducción con perspectiva de género	Incorporación de género en el presupuesto
Argentina			
Canadá			•
Chile	•		•
Colombia	•		•
Costa Rica	•	•	
Ecuador	•	•	
El Salvador	•	•	•
Estados Unidos	•	•	•
Granada		•	•
México	•		
Panamá	•		•
Paraguay	•	•	•
República Dominicana	•	•	
Trinidad y Tobago			

Al hacer una revisión de las páginas Web de los ministerios, a diferencia de lo observado hace una década en que no se encontró casi ninguna referencia al tema de género, en esta oportunidad el tema se visibiliza en varios ministerios: en el Ministerio del Trabajo de Colombia aparece “Equidad Laboral con Enfoque de Género” donde se señala el marco normativo por el cual el Ministerio del Trabajo tiene entre sus obligaciones la promoción de los derechos humanos de las mujeres en el mundo del trabajo y se presentan los objetivos, funciones y ejes sobre la Equidad Laboral con Enfoque de Género. Un segundo ejemplo es el Ministerio de Trabajo de Chile en que bajo la pestaña “Beneficios Sociales” se encuentra “Agenda de Género” donde se detallan los compromisos que se desprenden del Programa de Gobierno 2018 – 2022, la Agenda de Género y los Compromisos Ministeriales para ese mismo periodo. En Costa Rica, la Unidad de Equidad de Género del Ministerio de Trabajo tiene un destacado lugar como instancia asesora en materia de género y así figura en la página Web institucional. En el Ministerio de Trabajo del Paraguay no hay una alusión directa al área de género, pero se encuentra en el organigrama la Dirección General de Promoción a la Mujer Trabajadora dependiente del Viceministro de Trabajo.

El Departamento de Equidad de Género dependiente de la Dirección de Igualdad de Oportunidades y no Discriminación del Ministerio de Trabajo de República Dominicana aparece entre las Direcciones y Dependencias, pero sin una descripción de funciones ni objetivos. La STPS de México tiene un enlace a la Norma Mexicana NMX-R-025-SCFI-2015 en Igualdad Laboral y no Discriminación.

De la misma manera, también hay resultados muy satisfactorios sobre la presencia de perspectiva de género en el proceso de inducción del personal, como indicador de una sensibilidad de género en el área de recursos humanos.

Finalmente, la incorporación del enfoque de género en la elaboración del presupuesto es un gran logro que se presenta en varios países, lo cual significa haber permeado, de un lado, la voluntad política, y de otro lado, las áreas financieras y de planificación. El presupuesto es un instrumento fundamental para la aplicación de la transversalidad de género, pues supone la reorganización de los procedimientos de la institución para incluir los objetivos de igualdad de género en todos los ámbitos de actuación.

Gran parte de las unidades de género han diversificado su accionar hacia el área de las políticas públicas, su evaluación, diseño y uso de datos desagregados por sexo e indicadores de género del mercado laboral. También se registra un alto número de Ministerios de Trabajo en los que se ha incorporado la variable género en la confección de los planes operativos.

Esto hace una diferencia sustancial con lo registrado en 2009, cuando se reportaba que los programas que llevaban a cabo las unidades de género no estaban en línea con una definición de transversalización del enfoque de género en los ministerios, sino que se trataba “en su gran mayoría de ejecución directa de programas para el mejoramiento de las condiciones de vida de las mujeres”, o programas que obedecían “más a una concepción de mujer y trabajo, que a una transversalización del enfoque de género”.

Tabla 6

Uso de herramientas de análisis de género en el ciclo de formulación, evaluación y monitoreo de políticas públicas y en planes operativos

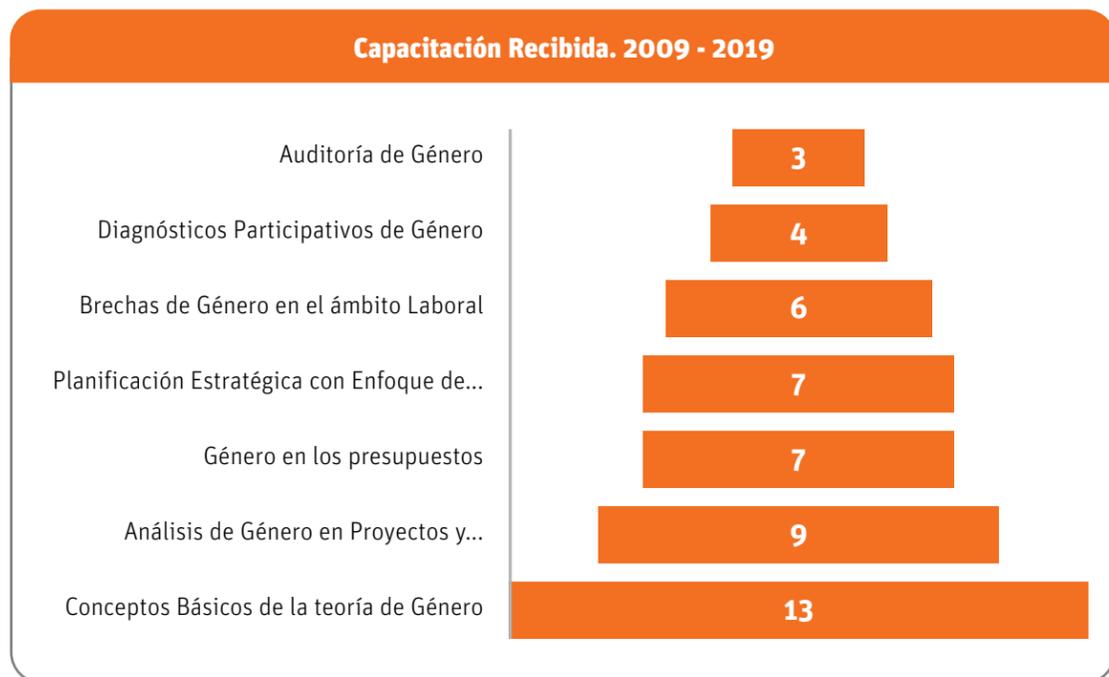
Países	Objetivos de igualdad de género en planes operativos anuales	Uso de datos desagregados por sexo en diseño de políticas	Uso de datos desagregados por sexo en evaluación de políticas	Uso de indicadores de género en monitoreo y evaluación
Argentina		•	•	•
Bahamas				•
Canadá	•	•	•	•
Chile	•	•	•	•
Colombia	•			•
Costa Rica	•	•	•	•
Ecuador	•	•	•	
El Salvador	•	•	•	•
Estados Unidos	•	•	•	•
Granada	•	•	•	•
México	•	•	•	•
Panamá	•	•	•	•
Paraguay	•	•	•	•
República Dominicana	•	•	•	•
Trinidad y Tobago		•	•	•



La demanda por capacitación apunta a desarrollar capacidades para fortalecer el papel de las unidades especializadas de género

Las Unidades especializadas de género que respondieron a la consulta sobre su participación en capacitación en temas de género, con la excepción de tres países (Bahamas, Colombia y San Kitts y Nevis), han recibido formación en diversas temáticas para mejorar su gestión como entidades promotoras de la igualdad de género en sus instituciones. Las diferentes agencias han dado respuesta a las demandas de capacitación planteadas hace una década, que se concentraban en planificación estratégica con enfoque de género y presupuestos con enfoque de género, ya que aparecen mencionadas dentro de las capacitaciones recibidas por las unidades.

Entre otras capacitaciones recibidas, tienen mayor representación las relacionadas con violencia (Abordaje de Violencia contra la Mujer; Maltrato; Normativa y buenas prácticas institucionales para erradicar la Violencia contra la Mujer), Acoso Laboral y Sexual, Legislación Nacional e Internacional de Género. Canadá reporta cursos universitarios tales como Estudios de la mujer, Estudios indígenas, Intervención social, Estudios de sexualidad.



La demanda actual de capacitación es diversa y vinculada a la evolución de las unidades especializadas de género. En esta oportunidad la demanda se centra en formación en habilidades que apoyen la transversalización de género en las instituciones. Tanto en 2009 como en esta oportunidad, las demandas de capacitación en algunas áreas persisten, como es el caso de planificación estratégica o instrumentos metodológicos con enfoque de género, pero se observa una década después que la demanda es mucho más específica hacia herramientas que se relacionan con su misión y les permitan asesorar de la mejor manera a las diferentes áreas del Ministerio, como por ejemplo, análisis de género en programas y proyectos, evaluación de programas con enfoque de género o diagnósticos de género. En este sentido, se destaca la importancia de tener capacitación y conocimientos sobre las áreas sustantivas de los Ministerios; por ejemplo, seguridad social, políticas de empleo, negociación colectiva, entre otros. También se han sumado a las demandas de capacitación temas específicos como incorporación del enfoque de género en la identificación de las infracciones por parte de la inspección del trabajo, así como temas emergentes que tienen ahora un lugar preponderante, como la violencia en el lugar de trabajo, el acoso sexual y laboral, y la discriminación.

Principales demandas de capacitación registradas en el estudio

- Auditorías de género
- Diagnósticos de género
- Planificación estratégica con enfoque de género
- Brechas de género en el campo laboral
- Legislación nacional e internacional
- Análisis de género en las propuestas legales y de proyectos
- Evaluación de políticas y programas
- Elaboración de indicadores
- Programas de empleabilidad para los sectores más vulnerables
- Elaboración de procedimientos con enfoque de género
- Transversalización del enfoque de género en la gestión pública
- Estrategias para superar obstáculos y resistencias a la transversalización
- Sensibilización y herramientas en la inspección de trabajo para la identificación de infracciones de género
- Violencia de género en el lugar de trabajo



Las fortalezas, amenazas y desafíos de las unidades especializadas de género

Hay una diversidad de factores que han colaborado para la permanencia o creación de las unidades de género en los Ministerios. Entre ellos se menciona, en primer lugar, los avances de la perspectiva de género en la sociedad en general, así como en la normativa nacional e internacional.

Para algunos Ministerios ha sido de importancia para su permanencia el apoyo político y la ubicación de la unidad en el más alto nivel, así como el apoyo y asesoría recibida por el mecanismo nacional para el adelanto de la mujer, y el buen nivel de capacitación en las áreas legales y sociales con perspectiva de género.

Entre las fortalezas que identifican las unidades especializadas de género, muchas coinciden en mencionar el alto nivel de calificación y nivel de conciencia en materia de género de su personal. Esto se expresa de diferentes maneras, por ejemplo, para el Departamento de Trabajo de Estados Unidos (DOL) se expresa en las capacidades estratégicas de investigación y análisis con que cuenta.

Algunos países asocian sus fortalezas a la existencia de mecanismos adecuados para desarrollar su trabajo, como una Política Institucional (Costa Rica), un Plan de Acción (Argentina) o mecanismos tales como el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Anual del Ministerio de Trabajo, y PLANEG II del Ministerio de la Mujer (República Dominicana).

La ubicación en la estructura organizacional alcanzada por las unidades es destacada como una fortaleza en el caso de Costa Rica, Paraguay, República Dominicana y México, donde efectivamente están insertas en la estructura en lugares muy adecuados para el cumplimiento de sus funciones.

En cuanto a las amenazas percibidas para lograr los resultados esperados, las unidades mencionan la escasez de presupuesto y recursos en general y los cambios provenientes en las prioridades de los gobiernos o de los cambios de administración. La voluntad política y las resistencias internas al tema de género registrados hace una década como las principales amenazas cedieron su lugar preponderante, lo que sin duda es un avance destacable.

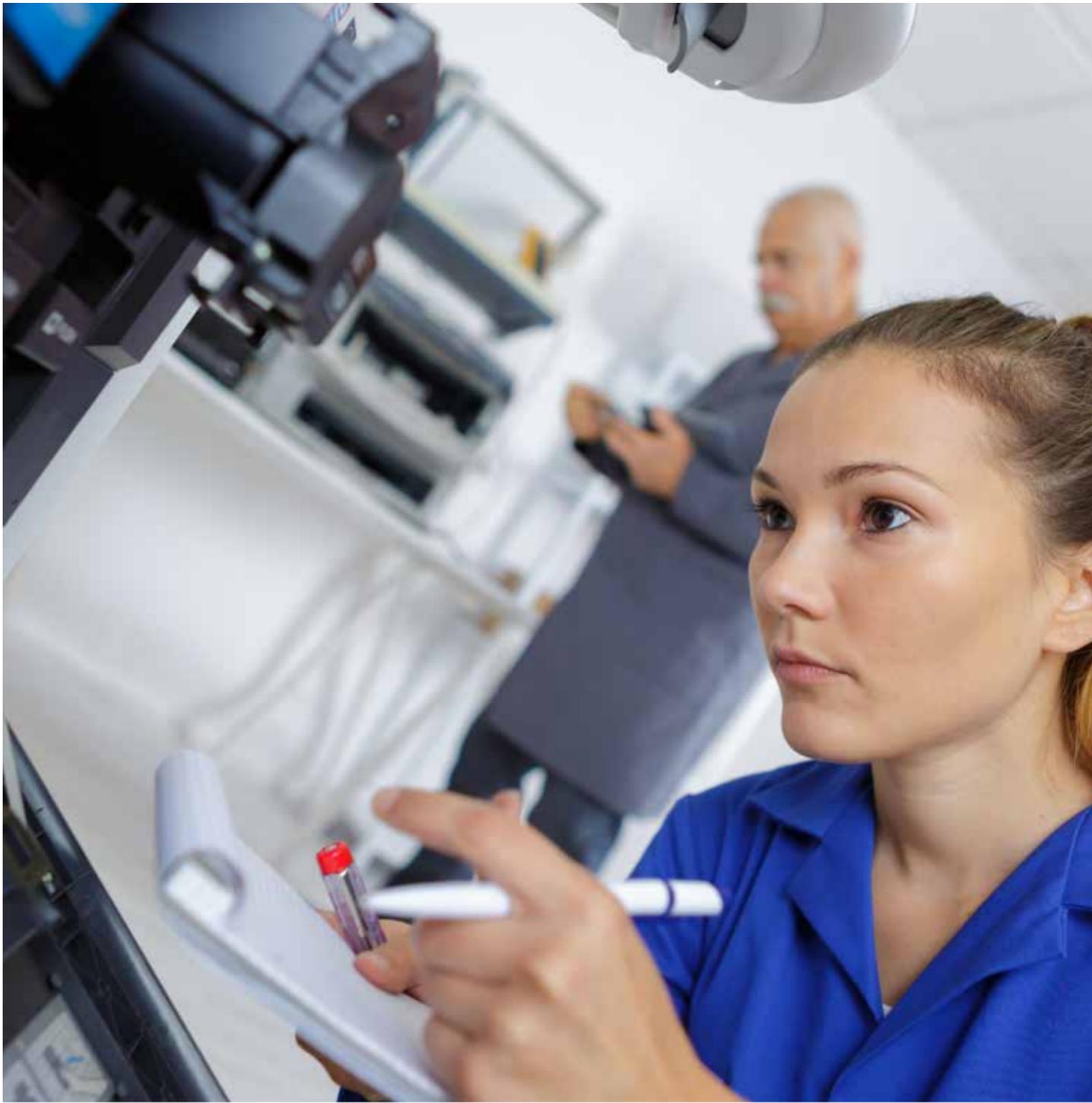
Los desafíos que han identificado las unidades ofrecen una clara perspectiva de que sus intereses están puestos en fortalecer el proceso de transversalización de género iniciado y garantizar la igualdad de oportunidades en todos los campos al interior de la institución. La mayoría de ellos se enfoca en lograr que la perspectiva de género se instale de manera transversal en todo el quehacer institucional, insistiendo en la necesidad de incorporarlo en planificación, ejecución y evaluación de programas, proyectos, normas, acciones y políticas públicas de todas las unidades administrativas, darle seguimiento y verificar su cumplimiento. Es significativo el interés en lograr presupuestos con enfoque de género.

También hacen referencia a cambios culturales como la utilización de lenguaje inclusivo y una apertura a temas emergentes que no habían sido tratados de manera central en el ámbito laboral, pero que tienen ahora un lugar preponderante como la violencia en el lugar de trabajo, el acoso sexual y laboral, y la discriminación.

Como un desafío importante, existe una tendencia a agrupar las unidades de género existentes con estructuras de atención a poblaciones vulnerables, lo cual podría entrañar el riesgo de invisibilizar las brechas de género existentes en el ámbito laboral y desvirtuar el objetivo de transversalización para focalizarse en la atención a personas en estado de vulnerabilidad, entre las cuales supuestamente estarían las mujeres.

Esta concepción significa, por una parte, plantear que género es igual a mujer y, por otra parte, considerar a la totalidad de las mujeres como población vulnerable, en circunstancias que la situación de vulnerabilidad suele surgir de la intersección de distintas desigualdades; en ese sentido, el ser mujer es un factor de incidencia en la determinación de la vulnerabilidad, pero no el único. Por ello, concebir a las mujeres como grupo vulnerable necesita de algunas aclaraciones vinculadas tanto al concepto de vulnerabilidad como a la concepción de la mujer como grupo social.

Además, al no ser la unidad de género un área con recursos humanos, materiales y financieros propios, puede verse sujeta al reparto y suficiencia de éstos para llevar a cabo todas sus funciones. De igual manera, la magnitud de las facultades de las áreas con las que comparte los recursos supone una priorización entre las acciones, lo que presume una limitante para la realización de las acciones de la unidad de género.



conclusiones



Consideraciones finales: Principales hallazgos

En los diez años transcurridos desde que se realizó el primer estudio se han visto avances importantes sobre la institucionalización del enfoque de género en los Ministerios de Trabajo de las Américas. En primer lugar, la importancia de esta institucionalización es hoy ampliamente aceptada. Si hace una década primaban las acciones de sensibilización y concientización para posicionar este tema dentro de los Ministerios de Trabajo, hoy, estamos frente a un panorama diferente, en el que la preocupación está en cómo fortalecer y mejorar la transversalización de género en las políticas, programas, proyectos, productos, servicios y, en general, en la cultura organizacional de los Ministerios de Trabajo. En segundo lugar, se ha producido lo que podría llamarse una maduración de las unidades especializadas de género. Esta madurez se expresa en las diversas áreas que abordan, los objetivos, prioridades y los desafíos que identifican para avanzar.

En el estudio inicial se encontraban algunas unidades que comenzaban a instalarse junto a otras que llevaban un tiempo mayor de existencia; sin embargo, independientemente de la extensión de su permanencia, se caracterizaban por una comprensión bastante parcializada de sus objetivos con relación a la transversalización del enfoque de género en sus respectivas instituciones. Es así como hace una década, concluíamos que “en muchos casos, las unidades especializadas de género se han transformado en unidades de la mujer, que tienden a actuar en forma aislada, ejecutando proyectos dirigidos a mujeres –generalmente ligados a formación o capacitación”¹. Hoy, se observa un importante vuelco generalizado en

¹ La Institucionalización del Enfoque de Género en los Ministerios de Trabajo de las Américas. Organización de los Estados Americanos. Washington D.C. 2006.

estas unidades que se expresa tanto en su inserción institucional, como en su misión y objetivos.

En este marco, las conclusiones que se pueden extraer expresan el avance detectado en los procesos de institucionalización y de transversalización del enfoque de igualdad de género, así como la presentación de las áreas rezagadas en la materia.

1. Las unidades de género de los Ministerios de Trabajo se han fortalecido y demostrado un avance en su inserción institucional, logrando mayor nivel de incidencia en el quehacer ministerial y, consecuentemente, en su visibilización en el ministerio.
2. En la mayoría de las unidades especializadas la transversalización de género ha pasado a ser un objetivo estratégico de su accionar, desplazando la dedicación preponderante a actividades de sensibilización y capacitación prevalentes hace una década.
3. La incorporación del enfoque de género en las políticas, programas y proyectos de los Ministerios de Trabajo es abordada crecientemente por las unidades especializadas de género en sus actividades. La mayoría dispone y utiliza datos desagregados por sexo en el diseño y evaluación de las políticas, así como indicadores de género. Son pocos los ministerios en que aún se desarrollan proyectos dirigidos a grupos específicos de mujeres para el mejoramiento de sus condiciones de vida -como se observaba hace una década-, más que desarrollar acciones transversales para incorporar el enfoque de género en políticas, programas y proyectos.
4. Las unidades de género al interior de los Ministerios de Trabajo son reconocidas y legitimadas como una unidad especializada con atribuciones en materia

de género. Ha influido en ello la aplicación de la estrategia de transversalización de género, la elaboración de políticas de igualdad en el ámbito laboral, la estructura organizacional en que se han insertado, así como el creciente nivel de capacitación del equipo profesional de estas unidades.

5. Las comisiones institucionales de género dentro de los Ministerios de Trabajo y el trabajo interinstitucional, en particular con los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer (MNM), son muy valiosos para avanzar hacia la transversalización de género. Además, contribuyen a atenuar los vacíos o debilidades de las unidades de género. Se reconoce también que las Comisiones Tripartitas de Género, constituidas por gobiernos, trabajadores y empleadores, son mecanismos efectivos y deben seguir promoviéndose en la región.
6. En la misión de las unidades de género por lo general se omite el rol que les cabe con relación a impulsar cambios organizacionales y culturales para lograr una efectiva transversalización de género en los Ministerios de Trabajo. Esta ausencia en el enunciado de la misión probablemente se relaciona con la visión parcializada de la transversalización de la perspectiva de género que primó en los inicios del proceso y que incidió en su avance. La sensibilización y capacitación en materia de género han sido la estrategia dominante para promover una cultura igualitaria, pero no han sido acompañadas por otras acciones en materia de recursos humanos o comunicaciones que puedan impulsar relaciones de igualdad de oportunidades en áreas tales como el acceso, promoción o ascensos del personal, medidas de conciliación entre la vida personal y laboral, y uso de un lenguaje inclusivo, entre otros, que puedan verdaderamente incidir en cambios de cultura organizacional.

7. Cabe mencionar que persisten diferencias subregionales en el avance en el proceso de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género. Aunque se reconoce como un importante hito la creación de puntos focales de género en dos Ministerios del Trabajo del Caribe, la falta de unidades especializadas de género en los Ministerios de Trabajo parece incidir en los menores resultados observados en relación a lograr permear todas las esferas institucionales de una perspectiva de género. Esta ausencia obedece principalmente a la estructura de los mecanismos nacionales para el avance de la mujer (Gender Bureau) de la región y al alojamiento de las entidades rectoras de género en ministerios que no necesariamente están en el radio de acción de los Ministerios de Trabajo; también se mencionan las restricciones presupuestarias y de recursos capacitados como una de las causas de no haber optado por esa modalidad.
8. Se observa una tendencia a agrupar las unidades de género con áreas que centran su atención en las poblaciones vulnerables. Como se señalaba en páginas anteriores, al concebir a las mujeres como grupo vulnerable se invisibilizan las especificidades de género de más de la mitad de la población y se corre el riesgo de concebirlas como beneficiarias en vez de titulares de derechos empoderadas para demandarlos.

En términos administrativos, al contar con recursos materiales y financieros compartidos, la prioridad de cada uno de los temas agrupados dependerá de factores internos, no asociados necesariamente a objetivos de género.

Sería interesante seguir el resultado de esta agrupación con relación a las variaciones en materia de logros de igualdad de género en las políticas laborales, así

como en la cultura organizacional de los ministerios que han implementado esta modalidad.

9. La escasez de presupuesto sigue siendo una de las principales amenazas percibidas por las unidades de género para el cumplimiento de sus actividades, incluso se la vincula con factores que podrían amenazar su permanencia, o al menos el cumplimiento de sus funciones. Contradictoriamente, la mayoría de las unidades tienen una ubicación jerárquica estratégica dentro de los Ministerios para poder llevar adelante la transversalización, dado que están muy cerca de las instancias de toma de decisiones; sin embargo, el bajo presupuesto y poco personal con que cuentan no refleja esta posición alcanzada.
10. No se encuentra -al menos en la información recibida- la realización de estudios como una actividad frecuente de las unidades especializadas de género. De ser así, es un tema al que debería prestarse especial atención, pues es importante producir conocimientos para poder incidir en la formulación de las políticas, así como para detectar nuevos problemas e inequidades de género en el ámbito laboral derivados de las dinámicas sociales cambiantes.
11. Las actividades de las unidades de género reflejan los cambios experimentados: desde una fuerte incidencia en la sensibilización y capacitación, acorde con las necesidades iniciales para vencer resistencias, actualmente se han ampliado a actividades tales como el cumplimiento y difusión de la legislación laboral, salarios y combate a la discriminación. Esta variación se percibe como un avance importante en el cumplimiento de su papel en la institucionalización y transversalización del enfoque de género en sus respectivas instituciones.

12. La percepción sobre los procesos de transversalización e institucionalización de género es positiva. Se expresa en el compromiso del personal para la implementación de una política de género, en la disposición de personal capacitado en la materia y en la mejoría del ambiente de trabajo experimentado por las mujeres.

13. Hace una década, la voluntad política y las resistencias internas al tema de género se registraban como las principales amenazas a la permanencia de las unidades de género. Hoy, las principales amenazas son la escasez de recursos y los cambios en las prioridades como consecuencia de los cambios de las orientaciones de los diferentes gobiernos.

Como producto de la presentación de los resultados de este nuevo estudio y, atendiendo a la situación actual y a las demandas expresadas por los Ministerios de Trabajo en el Diálogo Hemisférico para avanzar en la Institucionalización de Género en los Ministerios de Trabajo en noviembre de 2020, hubo un rico intercambio de buenas prácticas y surgieron variadas propuestas para seguir profundizando en lo avanzado y atender las nuevas demandas producto de la pandemia.

Por tal motivo, antes de incursionar en las recomendaciones, es preciso detenerse en los principales hallazgos resultantes del Diálogo hemisférico en el cual participaron delegaciones de 30 Ministerios de Trabajo de las Américas, representados por las Directoras(es) y responsables de las unidades o áreas de género.

Las delegaciones coincidieron en sus intervenciones en la difícil situación de las mujeres en el mercado de trabajo, cuyos niveles de desempleo, inactividad e informalidad se han acentuado a raíz de la pandemia de COVID-19 y la consecuente profundización

de brechas de género en la región. De la misma manera, hubo un enriquecedor intercambio sobre diferentes programas e iniciativas para atender a las mujeres en general y a algunos grupos en particular, así como desarrollos recientes en materia de transversalización de género en los Ministerios.

Durante el Diálogo se realizó una serie de encuestas en vivo para conocer las experiencias y visión de las(os) participantes sobre el rol y preparación de las unidades de género de los Ministerios de Trabajo en las respuestas a la crisis generada por COVID-19.

La primera pregunta hacía referencia al grado en que las respuestas de los Ministerios a la crisis sanitaria y económica han considerado su impacto diferenciado por género. Casi un 20% de las y los participantes consideran que en las respuestas de sus respectivos ministerios a la crisis sanitaria se ha tenido mucho en consideración su impacto de género. No obstante, la mayoría considera que el impacto de género en las medidas se ha tenido en consideración sólo algo o poco (60%). Sólo un 5% de las unidades de género siente que no se han considerado el impacto de género.

La segunda pregunta indagaba sobre la manera en que la unidad de género ha participado en la definición o ejecución de medidas para responder a la pandemia. Muy coherente con la pregunta anterior, la participación de las unidades de género en la definición o ejecución de medidas para responder a la pandemia se concentra en alrededor de la mitad en medianamente o algo de influencia (51%); en tanto las que consideraron que habían participado activamente, alcanzaron el 17%, y, al igual que en la pregunta anterior, sólo un 5% no ha participado en la definición de esas medidas.

Al mirar en conjunto las respuestas a ambas preguntas se entrevistó que alrededor de un 18% de las unidades de género que respondieron a estas preguntas tienen una

injerencia importante en las decisiones de sus respectivos ministerios; alrededor de la mitad tiene una injerencia mediana y un 5% se siente excluida de la toma de decisiones al respecto. Es decir, más de un tercio de las unidades o áreas de género de los ministerios representados en la encuesta han tenido injerencia mediana o alta en las decisiones respecto a las medidas para afrontar la pandemia de COVID-19.

La tercera pregunta atendía a la percepción de la preparación de las unidades de género para incidir en las respuestas a la pandemia desde una perspectiva de género. Al respecto, un porcentaje cercano a un tercio (31%) siente que las unidades están muy preparadas; el 43% siente que están “algo” preparadas, en tanto que el 20% considera que están poco preparadas, y el 5%, percibe que no están “nada” preparadas.

Con relación al porcentaje que se siente muy preparado (31%) se puede observar que es superior a las unidades que consideran que han tenido mucha injerencia en la toma de decisiones con perspectiva de género (17%). Este panorama podría estar señalando, por una parte, que un porcentaje de las unidades de género, a pesar de sentir que tienen la preparación para hacerlo, no han participado en las decisiones. Los motivos para ello pueden ser diversos, desde una débil

voluntad política para incorporar un enfoque de género, como, una visión neutra de parte de las autoridades ministeriales acerca del impacto de las políticas. Sería también importante indagar sobre las acciones específicas que las unidades de género hayan desarrollado para hacer valer su voz en las decisiones.

Como en las preguntas anteriores, persiste el 5% que está fuera de las decisiones y, que en este caso coincide con la percepción de una falta de preparación para enfrentar la crisis sanitaria y económica desde un enfoque de género. Sería importante identificar estas unidades para brindarles un soporte especializado.

Las respuestas recibidas a las encuestas en vivo realizadas, así como las intervenciones en el Diálogo Hemisférico, denotan que la presencia e injerencia de las unidades de género ha sido diversa. Queda planteada la importancia de mantener una fluida comunicación con las unidades de género y de continuar identificando y atendiendo sus necesidades de manera permanente de tal forma que puedan continuar consolidando la incorporación de la perspectiva de género en las medidas que tomen los Ministerios de Trabajo, especialmente ahora, cuando deben sentarse las bases para garantizar una recuperación con igualdad de género.



7

Recomendaciones y acciones futuras de cooperación y capacitación

Como se puede observar, los cambios que se han producido en los Ministerios de Trabajo desde 2009 con relación al avance del proceso de transversalización e institucionalización de la perspectiva de género son muy importantes y, en general, muy positivos.

Hace una década, algunas unidades especializadas de género creadas en los Ministerios estaban iniciando sus actividades con un tímido desempeño en algunos casos, hoy, han logrado legitimarse y afianzar su misión en aspectos claves del proceso de transversalizar un enfoque de género en la formulación de políticas, programas y proyectos de los Ministerios de Trabajo. En general, estas unidades, lejos de debilitarse o desaparecer (con excepción de dos países) se han afianzado institucionalmente y su permanencia ya no es tema de discusión.

Considerando los logros obtenidos, aún es necesario seguir apoyando la consolidación de estas unidades y/o áreas de género, por una parte, en el fortalecimiento de su rol rector en la incorporación del enfoque de género en las políticas, programas y proyectos que se formulen y ejecuten en el ministerio, y por otra parte, en el afianzamiento de una cultura organizacional sensible al género en sus respectivas instituciones. Esto implica el desarrollo de políticas internas que impacten en las normas institucionales, es decir, desarrollar acciones de profundización de la transversalización de género al interior de los Ministerios.

Como resultado del diagnóstico de 2009, se identificaron y realizaron acciones específicas para fortalecer las capacidades de los Ministerios de Trabajo en sus procesos de transversalización e institucionalización

recomendaciones

de género, que tuvieron resultados importantes. Estas acciones, incluyeron talleres hemisféricos y subregionales de capacitación, actividades de cooperación y asistencia técnica entre Ministerios de Trabajo, así como Auditorías Participativas de Género en los Ministerios de Trabajo de Barbados, El Salvador y Perú, y fueron desarrolladas por la OEA en el marco de la Red Interamericana de Administración Laboral (RIAL), la Comisión Interamericana de Mujeres (CIM/OEA) y en alianza con la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La

Introducción de este estudio tiene un recuento mayor de estas acciones.

En esta oportunidad, como resultado del estudio y con base en las propuestas presentadas por las delegaciones participantes en el Diálogo Hemisférico, surgen las siguientes acciones para fortalecer los procesos de institucionalización y transversalización de la perspectiva de género en curso, en el escenario de la crisis sanitaria, social y económica provocada por la pandemia de COVID-19.

1

Con relación al fortalecimiento de las Unidades Especializadas de Género

- 1.1.** Crear una red de unidades de género de los Ministerios de Trabajo de las Américas que facilite el intercambio de experiencias exitosas que pudiesen ser implementadas en diferentes países. Esta recomendación fue recogida con gran interés entre las delegaciones participantes en el Diálogo Hemisférico, para estrechar la cooperación entre unidades/áreas de género, y fortalecer sus iniciativas y organización. Podría iniciarse esta iniciativa como una sub-red especializada de la RIAL.
- 1.2.** Fortalecer la institucionalidad de las unidades especializadas de género, definiendo su misión, funciones y alcance de su accionar. Esta actividad fue reconocida en el Diálogo Hemisférico como muy relevante, considerando que el avance logrado debe protegerse y consolidarse. Se hizo referencia a la importancia de que las unidades de género tuvieran muy claras sus funciones y misión, a fin de evitar que se las desperfilara subsumiéndolas entre colectivos diversos. Como una iniciativa concreta, se planteó la elaboración de un Manual o ABC de las Unidades de Género en que se describan sus funciones, alcances, ubicación en la estructura institucional, etc. para ser difundido e implementado en todas las unidades/áreas de género de los Ministerios de Trabajo. A la fecha de publicación de este Estudio, este Manual ha sido elaborado y está bajo consulta de los Ministerios.
- 1.3.** Considerando que la permanencia de las unidades especializadas de género está fuertemente influenciada por la fortaleza del Mecanismo nacional para el adelanto de la mujer (MNM) en la administración pública y de las organizaciones de la sociedad civil, en particular, de las organizaciones de mujeres, sería recomendable crear una fluida rela-

ción de cooperación y coordinación interinstitucional al interior de los países para fortalecer la capacidad de los MNM para el impulso, apoyo, control y seguimiento de la estrategia de transversalización. Esta es una acción que podría desarrollarse en conjunto con la Comisión Interamericana de Mujeres.

2

Con relación al fortalecimiento de capacidades para conducir el proceso de transversalización e institucionalización de la perspectiva de género

- 2.1.** Diseñar e implementar un programa de capacitación para las unidades especializadas de género, cuyos temas incluyan instrumentos metodológicos con enfoque de género y otras herramientas relacionadas con su misión institucional de transversalización.

Dado el nivel de consolidación que han logrado las unidades especializadas de género y, de acuerdo con las necesidades identificadas en este estudio, la planificación estratégica con enfoque de género sigue siendo una demanda importante, por cuanto asegura la incorporación del enfoque de género en los planes operativos y en el Plan Estratégico Institucional de los Ministerios de Trabajo, asegurando la transversalidad en las políticas, programas y proyectos.

Otra área que también reviste importancia en el estado de desarrollo de las unidades de género es la evaluación de políticas, programas y proyectos con enfoque de género, para avanzar en su papel rector de la política de género en los Ministerios de Trabajo, entregando recomendaciones y asistencia a las diferentes unidades en su elaboración.

Se destaca la importancia de tener capacitación y conocimientos sobre las áreas sustantivas de los Ministerios; por ejemplo, seguridad social, políticas de empleo, negociación colectiva, entre otros; dado que eso permite brindarles una mejor asesoría a las áreas que se ocupan de estos temas.

Paralelamente, sería recomendable abordar áreas específicas, como, por ejemplo, incorporación del enfoque de género en la identificación de las infracciones por parte de la inspección del trabajo, así como temas emergentes que no habían sido tratados de manera central en el ámbito laboral, pero que tienen ahora un lugar preponderante, como la violencia en el lugar de trabajo, el acoso sexual y laboral, y la discriminación. En particular, disponer de herramientas para la prevención, detección y tratamiento de la violencia y el acoso laboral fue una de las demandas reiteradas de las delegaciones participantes en el Diálogo

Hemisférico. Por tal motivo, considerando que la RIAL en alianza con la CIM/OEA ya están trabajando en la preparación del Curso Virtual sobre Violencia de Género en el Trabajo, a brindarse por el Portal Educativo de las Américas, resulta importante impulsar la participación del mayor número posible de unidades en esta actividad.

Este programa de capacitación podría realizarse de manera presencial y virtual (on-line). El Portal Educativo de las Américas tiene una reconocida experiencia en brindar formación en línea y ha incursionado de manera importante ya en materia de género¹. A través de este Portal podría diseñarse una malla curricular específica para representantes de las unidades de género y/o para todo el personal de los Ministerios de Trabajo de las Américas.

- 2.2.** Ofrecer pasantías a integrantes de las unidades especializadas de género para conocer buenas experiencias y obtener herramientas para afrontar los reveses que se presentan en el proceso.

Uno de los temas en que ya se ha efectuado una cooperación exitosa entre Ministerios de Trabajo (Colombia/El Salvador), es en relación al diseño e implementación de Sistemas de Gestión de Igualdad de Género (SGIG), que culminan con la entrega de Sellos de Igualdad de Género, certificación de calidad para la equidad de género de carácter voluntario para organizaciones y empresas. La extensión de esta herramienta se visualiza como una de las principales formas de lograr disminuir y eliminar la brecha salarial de género en las instituciones privadas y públicas.

- 2.3.** Durante el Diálogo Hemisférico varios países ofrecieron difundir prácticas exitosas en diversas áreas. Por tal motivo, es recomendable hacer un levantamiento de buenas prácticas relativas a la profundización de la transversalización e institucionalización del enfoque de género para ofrecerlas a los países que las requieran.
- 2.4.** Brindar asesoría a las unidades/áreas de género sobre estrategias de formalización de las trabajadoras, reconocimiento y ampliación de la cobertura de seguridad social para trabajo no remunerado.
- 2.5.** Fortalecer la capacidad de liderazgo de las personas que se desempeñan en las unidades especializadas de género. El desarrollo de actitudes y conductas efectivas de liderazgo dentro de las Unidades es fundamental para conducir el proceso de transversalización de género en sus instituciones. La capacitación en esta materia tendría los siguientes objetivos: aumentar o hacer más efectivo el impacto de las líderes al interior de su organización, equipo y/o redes de intercambio, y fortalecer niveles de excelencia de comunicación.

¹ Curso “Enfoque de Igualdad de Género y Derechos en Políticas, Programas y Proyectos”; “Planificación Estratégica con Enfoque de Género”

3

Con relación a la necesidad de contar con una ruta para seguir avanzando en la transversalización de género iniciada

- 3.1.** Con base en lo ya realizado y profundizar en los cambios requeridos en la cultura organizacional de los Ministerios de Trabajo, se recomienda realizar Diagnósticos Participativos de Género (DPG), una metodología desarrollada por la OEA -con base en las APGs de la OIT-, con el objetivo de apoyar a las instituciones públicas en el proceso de institucionalización y transversalización del enfoque de género. El DPG permite conocer y analizar las fortalezas y dificultades de las distintas unidades de una institución pública para lograr incorporar en forma transversal un enfoque de género en la institución, que abarque desde la gestión de recursos humanos, la cultura organizacional, hasta la oferta final de sus productos y servicios a los/as beneficiarios/as.

Para lograr una apropiación de la metodología de los DPGs y que se constituya en una herramienta de las unidades de género, se propone realizar una transferencia metodológica simultánea a representantes de los MNM y de las unidades de género de los Ministerios de Trabajo para que en conjunto asuman el compromiso de realizar el diagnóstico participativo de género en el Ministerio de Trabajo de sus respectivos países. Para ello, la transferencia culminaría con el establecimiento de un Plan de Acción consensuado entre ambas instituciones. Dicha transferencia podría ser impartida en talleres subregionales que congreguen a representantes de ambas instituciones de cada subregión.

- 3.2.** Prestar apoyo técnico a los Ministerios de Trabajo de los países del Caribe que cuentan con puntos focales de género vinculados con los Mecanismos Nacionales de la Mujer y que estén interesados en la creación de una unidad de género.
- 3.3.** Entregar asesoría para continuar apoyando la realización de Presupuestos con Enfoque de Género en los Ministerios de Trabajo. Un Presupuesto con Enfoque de Género es una herramienta de análisis en la cual el presupuesto gubernamental está desagregado y se analiza el efecto de políticas de gastos e ingresos sobre mujeres y hombres, dada su diferencia de posición social y económica. Los presupuestos con enfoque de género constituyen una de las maneras por las que los gobiernos pueden cumplir sus compromisos relacionados con la igualdad de género de una forma efectiva; identificar la contradicción entre objetivos políticos de igualdad y dotación presupuestaria para los mismos; contribuir a lograr el objetivo de un desarrollo sostenible, entre otros beneficios para la institución.

4

Con relación a las medidas a impulsar por parte de los Estados

- 4.1.** Formular políticas públicas dirigidas al fortalecimiento del sistema de cuidados considerándolo como una responsabilidad social de los Estados. Esta fue una demanda generalizada por parte de las delegaciones en el Diálogo Hemisférico, en el escenario de la pandemia de COVID-19, que ha revelado las deficiencias de las políticas existentes, mostrando las inequidades y desigualdades en el sistema de cuidado. Estas deficiencias afectan de manera diferenciada a sectores donde hay una sobre representación femenina, aumentando las barreras para su ingreso y permanencia en el mercado laboral.
- 4.2.** Impulsar la ratificación y el cumplimiento de los Convenios de la OIT, en particular:
 - Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, que ha cobrado mayor urgencia por el fuerte impacto que la pandemia ha tenido sobre las mujeres, que constituyen la gran mayoría de esta actividad.
 - Convenio 190 sobre violencia y acoso en el lugar de trabajo. Toda vez que este convenio protege a las y los trabajadores muy ampliamente de todo tipo de violencia, podría estudiarse la forma de hacerlo extensivo al teletrabajo.
- 4.3.** Es imprescindible que las Unidades Especializadas de Género cuenten con recursos suficientes para el cumplimiento de la función encomendada. Esto implica la contratación de personal calificado en materia de género, contar con un presupuesto propio, acorde con las actividades previstas en el Plan Operativo Anual de la UEG y una infraestructura adecuada.

La XXI Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT), así como los compromisos y acciones que de ella se desprendan, serán definitivos para trabajar en las recomendaciones señaladas anteriormente y, de esa manera, proteger los avances logrados, catapultar esfuerzos para institucionalizar el enfoque de género en los Ministerios de Trabajo y continuar caminando hacia la igualdad entre hombres y mujeres en el mundo del trabajo.

Bibliografía



Bibliografía

América Latina y el Caribe ante la pandemia del COVID-19 Efectos económicos y sociales. Santiago: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Abril de 2020

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Organización Internacional del Trabajo (OIT), "Evolución y perspectivas de la participación laboral femenina en América Latina", Coyuntura Laboral en América Latina y el Caribe, N° 21 (LC/TS.2019/66), Santiago, 2019.

COVID-19 in Latin America and the Caribbean: Regional socio-economic implications and policy priorities. Paris: OCDE, 2020.

COVID-19 en la vida de las mujeres. Razones para reconocer los impactos diferenciados. Washington D.C.: Comisión Interamericana de Mujeres (CIM), 2020.

Diagnóstico Participativo de Género. Metodología para la transversalización del enfoque de género en las instituciones públicas". Departamento de Desarrollo Económico y Social. Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral/Comisión Interamericana de Mujeres. Organización de los Estados Americanos, 2014.

El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 2018

El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente. Organización Internacional del Trabajo. Ginebra, 2018

Gasparini, L. y P. Gluzman “Female participation and the economic cycle”, Bridging Gender Gaps? The Rise and Deceleration of Female Labor Force Participation in Latin America, L. Gasparini y M. Marchionni (eds.), La Plata, Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (CEDLAS), 2015.

Glosario de Género Instituto Nacional de las Mujeres, INMUJERES, 2007

Gustá, Ana. Las escaleras de Escher: la transversalización de género vista desde las capacidades del Estado. Revista Aportes para el Estado y la Administración Gubernamental, 2008

Marchionni, M., Gasparini, L. Edo M. “Brechas De Género En América Latina. Un Estado De Situación”. Centro De Estudios Distributivos, Laborales Y Sociales, Facultad De Ciencias Económicas, Universidad Nacional De La Plata. (Cedlas-Unlp) Y Consejo Nacional De Investigaciones Científicas Y Técnicas (Conicet) s/f.

Panorama Laboral Temático 5: Mujeres en el mundo del trabajo. Retos pendientes hacia una efectiva equidad en América Latina y el Caribe. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, 2019.

Panorama Laboral en tiempos de la COVID-19. Impactos en el mercado de trabajo y los ingresos en América Latina y el Caribe. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Septiembre, 2020.

Vaca Trigo, I. “Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo”, serie Asuntos de Género, N° 154, Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019

Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Picture, 3rd ed, Geneva: ILO. <https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/--->



OEA

Más derechos para más gente

Organización de los Estados Americanos
Secretaría Ejecutiva para el Desarrollo Integral
Departamento de Desarrollo Humano, Educación y Empleo

17th Street and Constitution Ave, N.W.
Washington, D.C. 20006, USA
[www.oas.org/es/sedi/dhdee/
trabajo@oas.org](http://www.oas.org/es/sedi/dhdee/trabajo@oas.org)



OEA | CIM



OEA | RIAL

Canada 