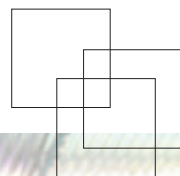




Oficina
Internacional
del Trabajo

Hacia el derecho al trabajo

**UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE
PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES**



Nota orientativa 6-2
**La igualdad de género
en los PPE**

Agradecimientos

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE), de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT), ha sido el responsable de preparar el material de orientación *Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores*. Como complemento de esta guía, se llevó a cabo un curso internacional, con el apoyo del Centro Internacional de Formación de la OIT en Turín (CIF-Turín), que estuvo dirigido a un público diverso, entre otros, responsables de formular políticas, actores sociales, planificadores y funcionarios de categoría superior e intermedia de diferentes ministerios nacionales y organismos y programas para el desarrollo interesados.

La elaboración de la guía y el diseño del curso se realizaron bajo la dirección de Mito Tsukamoto, Especialista Principal del PIIE. Los principales responsables de preparar el curso fueron Maikel Lieuw-Kie-Song y Kate Philip, quienes trabajaron en calidad de consultores internacionales. Para la definición de la estructura del curso y de los métodos de enseñanza se contó con la colaboración de Valter Nebuloni, Director del Programa de Políticas de Empleo y Desarrollo de Competencias del CIF-Turín. Mito Tsukamoto y Marc Van Imschoot, ambos Especialistas Principales del PIIE, examinaron todo el material y formularon las correspondientes observaciones. La traducción al español desde la versión inglesa estuvo a cargo de Valentina Poggio, y la revisión y la edición del material corrieron por cuenta de Eric de Vries.

El PIIE quisiera también expresar su agradecimiento a los autores principales de las siguientes Notas orientativas: Steven Miller, de *The New School*, Nueva York, Estados Unidos de América (Empleo juvenil y zonas urbanas); Rania Antonopoulos, del *Levy Economics Institute of Bard College*, Nueva York, Estados Unidos de América (Género); Radhika Lal, del Centro Internacional de Políticas para el Crecimiento Inclusivo del PNUD, Brasil (Sistemas de pago); y Pinaki Chakraborty del *National Institute on Public Finance and Policy*, India, por su contribución inicial en una serie de módulos.

Las Notas orientativas preliminares también fueron revisadas por otros expertos, a saber: Sukti Dasgupta, Chris Donnges, Geoff Edmonds, Natan Elkin, Christoph Ernst, Mukesh Gupta, María Teresa Gutiérrez, Carla Henry, Bjorn Johannessen, Sangheon Lee, Marja Kuiper, Philippe Marcadent, Steven Oates, Naoko Otake, Susana Puerto González, Diego Rei, Gianni Rosas, Catherine Saget, Terje Tessem y Edmundo Werna.

Por último, el PIIE quisiera dar las gracias a todos quienes participaron en el taller de validación realizado en mayo de 2010 por sus valiosas contribuciones y comentarios que ayudaron a mejorar en gran medida la calidad del curso.

Hacia el derecho al trabajo

UNA GUÍA PARA LA ELABORACIÓN DE PROGRAMAS PÚBLICOS DE EMPLEO INNOVADORES



Nota orientativa 6-2

La igualdad de género en los PPE

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2014

Primera edición 2014

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derechos de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, o por correo electrónico a: pubdroit@ilo.org, solicitudes que serán bien acogidas.

Las bibliotecas, las instituciones y otros usuarios registrados ante una organización de derechos de reproducción pueden hacer copias de acuerdo con las licencias que les hayan expedido con ese fin. En www.ifro.org puede encontrar la organización de derechos de reproducción de su país.

Hacia el derecho al trabajo: Una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores

ISBN: 978-92-2-326771-1 (versión impresa)
978-92-2-326772-8 (versión electrónica)

Datos de catalogación en publicación de la OIT

Hacia el derecho al trabajo : una guía para la elaboración de programas públicos de empleo innovadores / Oficina Internacional del Trabajo. - Ginebra: OIT, 2014

ISBN 9789223267711; 9789223267728 (web pdf)

International Labour Office

obras públicas / creación de empleos / empleo de jóvenes / derecho al trabajo / elaboración de proyectos
04.03.7

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas o a procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas o procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones y los productos electrónicos de la OIT pueden obtenerse en las principales librerías o en oficinas locales de la OIT en muchos países o pidiéndolos a Publicaciones de la OIT, Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza. También pueden solicitarse catálogos o listas de nuevas publicaciones a la dirección antes mencionada o por correo electrónico a: pubvente@ilo.org

Vea nuestro sitio en la red: www.ilo.org/publns

Diseñado e impreso por el Centro Internacional de Formación de la OIT, Turín (Italia)

Nota orientativa 6-2

La igualdad de género en los PPE



Objetivo

El objetivo de esta nota es proporcionar información y ayudar a comprender mejor los programas públicos de empleo (PPE)¹ y los sistemas de garantía del empleo (SGE), con particular detenimiento en las cuestiones que atañen a la igualdad de género. Es de esperar que estimule el debate, que proporcione las herramientas de diálogo necesarias para incorporar la igualdad de género en las iniciativas de creación de puestos de trabajo y que amplíe el conocimiento de las posibles maneras de fomentar la equidad en las iniciativas públicas de empleo del gobierno.

Introducción

Los programas públicos de empleo (PPE) y los sistemas de garantía del empleo (SGE) son iniciativas de financiación gubernamental que ofrecen trabajo, a cambio de un salario mínimo, a personas que poseen la disposición para trabajar pero que no consiguen encontrar empleo. Estas iniciativas se han utilizado mucho para atenuar el aumento brusco del desempleo causado por crisis económicas y financieras y por desastres naturales. El estado actúa, ante estas situaciones, como el “empleador de última instancia” que proporciona seguridad de trabajo cuando todo lo demás falla. Pero la escasez en la oferta de puestos de trabajo – y en cantidad suficiente para satisfacer la demanda de trabajo remunerado – no es un problema exclusivo de las épocas de crisis. Incluso antes del surgimiento de la actual crisis económica mundial, por ejemplo, una gran porción de la población mundial no tenía oportunidades – al menos previsibles – de encontrar un trabajo decente.

¹ Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo (IPPE)*, OIT, Sector de Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011).

¿Por qué pensar en la aplicación de un programa público de empleo ahora?

La actual crisis económica mundial no marca, para algunas personas, más que un retroceso en la senda de la prosperidad, pero para muchas otras trae aparejada una acentuación de la pobreza, la desigualdad y la exclusión social. Según la OIT, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el Banco Mundial, en los dos últimos años (2008-2009) se ha observado una regresión de los avances previamente obtenidos en materia de desarrollo. Motivos de preocupación no faltan: las previsiones apuntan a que unas 50 millones de personas se han sumado a las filas de los desempleados, y esto, sumado al alza espectacular de los precios del combustible y los alimentos de 2008, ha sumido en la pobreza a 150 millones de personas más en el mundo, cifra muy superior a la que se había anticipado antes del inicio de la crisis².

Los descensos repentinos de la demanda agregada siempre han tenido graves consecuencias en el empleo y los ingresos. Pero eso no es todo: si la historia puede servir de referencia, las crisis financieras anteriores han dado pruebas de que, aún con una estabilización del producto interno bruto (PIB), el empleo tarda entre cinco y siete años más que otros indicadores económicos en recuperarse luego de un desplome económico. Con posterioridad a la crisis financiera asiática de 1997, Indonesia nunca consiguió recuperarse hasta volver a los índices previos a la crisis, mientras que en Filipinas y en Tailandia se tardó casi una década en bajar las tasas de desempleo a los niveles que se habían registrado anteriormente.

La falta de oportunidades de empleo no es, sin embargo, un problema privativo de las épocas de crisis. Muchas personas que trabajan en el sector informal, por ejemplo, se ven obligadas a convivir con el subempleo y con períodos imprevisibles de desempleo; la mayoría de los trabajadores rurales debe contentarse con acceder a empleos agrícolas estacionales y, en

² Véanse las siguientes publicaciones:

Ravallion, M.: *Bailing out the world's poorest* (Banco Mundial, Washington D.C., 2009).

Shaohua, C. y M. Ravallion: *The impact of the global financial crisis on the world's poorest* (2008). Disponible en: <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3520> [consultado el 19 de mayo de 2011].

Banco Mundial: *Rising food and fuel prices: Addressing the risks to future generations* (Washington D.C., 2008a).

Banco Mundial: *Global economic prospects* (Washington D.C., 2008b).

La cifra de más de 150 millones se basa en estimaciones del Banco Mundial (2008a): “Diversas estimaciones coinciden en que la crisis alimentaria ha provocado un aumento de la cantidad de pobres en el mundo, aumento que se sitúa en un promedio de entre 3 y 5 puntos porcentuales de las tasas mundiales de pobreza, lo que equivale a unas 100 millones de personas”. En el año 2009 Ravallion señalaba que entre 53 y 79 millones de personas más vivían por debajo de los umbrales de pobreza de 1,25 y 2,00 dólares de los Estados Unidos respectivamente (véase la nota 2).

Buvinic, M.: *The global financial crisis: Assessing vulnerability for women and children, identifying policy responses*. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 53^o período de sesiones, Nueva York, 2 a 13 de marzo (Nueva York, 2009).

consecuencia, incluso ante la opción de la migración económica se mantiene el desaliento de la incertidumbre laboral; los trabajadores por cuenta propia también dependen de la diversificación de sus fuentes de ingresos, pues la retribución que obtienen de las ventas es muy volátil³. A esto se suma, además, el desempleo estructural. En Sudáfrica, por ejemplo, por más de una década y media entre un 25 y un 30 por ciento de la población no ha podido acceder al empleo por causas de índole estructural; y esas tasas de desempleo son en promedio más altas en el caso de las mujeres e incluso llegan a duplicarse entre determinados grupos socioeconómicos, como el de hombres y mujeres negros que habitan en zonas urbanas pobres.

No importa si la economía está en expansión o en contracción, ni si el desempleo es estacional, cíclico o estructural, las consecuencias de la desocupación – especialmente para los pobres y las mujeres – son siempre las mismas: privaciones materiales, desaliento, exclusión social y cada vez más exposición a la violencia. El alto precio que se cobra el desempleo, y la frecuencia con la que golpea, constituyen un poderoso argumento político a favor de los PPE y los SGE, así como también lo constituye la contribución que realizan estos programas al cumplimiento de objetivos estratégicos de desarrollo.

¿Qué es una política de programas públicos de empleo?

“Sistemas de garantía del empleo”, “programas públicos de empleo”, “alimentos por trabajo”, “programas de obras públicas” o “empleo de última instancia” son las diversas denominaciones que recibieron una serie de programas de empleo que se pusieron en práctica, en el transcurso del siglo pasado, en países como la Argentina, Australia, Bangladesh, Camboya, Chile, Etiopía, Francia, Ghana, la India, la República de Corea, el Perú, Sudáfrica, Suecia y los Estados Unidos. En un momento u otro, todos esos países han adoptado, como parte de sus servicios públicos, políticas de creación de puestos de trabajo en las que el gobierno ha asumido el papel de “empleador de última instancia” de hecho, aunque en la mayoría de los

³ Véanse las siguientes publicaciones:

Ghosh, J.: “New research questions in the Decent Work Agenda, a view from Asia”, en G. Rodgers y C. Kuptsch (editores): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008).

Organización Internacional del Trabajo: *Tendencias Mundiales del Empleo* (Ginebra, 2010).

Kalula, E.: “The Decent Work Agenda: An African perspective on research needs and priorities”, en G. Rodgers y C. Kuptsch (editores): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008).

Ocampo, J. A.: “The Links Between Economic and Social Policies: A Conceptual Framework”, en G. Rodgers y C. Kuptsch (editores): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2008).

Antonopoulos, R.: *Policy brief - macro-micro impacts of employment guarantee programmes* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, N.Y., 2008). Disponible en: http://www.undp-povertycentre.org/paper-seminar/IPCseminar_Rania_Antonopoulos.pdf [20 de mayo de 2011].

casos no fuera más que de modo *temporal*. Con el fin de evitar trastornos en el mercado de trabajo (es decir, que los empleos nuevos reemplazaran a los existentes), y propiciar un mecanismo eficaz de autoselección (para evitar que el beneficio recayera en personas no tan necesitadas), la remuneración se fijó en una cifra igual o similar al salario mínimo.

Si bien todos los países coincidían en el objetivo de crear empleo, cada uno abordó la tarea de manera diferente. En la Argentina, por ejemplo, inmediatamente después de la crisis financiera de 2001 se introdujo el programa *Jefes y Jefas de Hogar*, que ofrecía trabajo a tiempo parcial, durante todo el año y con una remuneración apenas inferior al salario mínimo, a toda persona que lo necesitase, con la condición de que fuese jefa de familia con hijos a cargo. A partir de 2003, y acompañando la disminución de la crisis, el programa se fue eliminando paulatinamente. La República de Corea puso en marcha una experiencia similar en el contexto de la crisis asiática de 1997. Bangladesh y Etiopía ofrecen un ejemplo algo diferente, pues en esos países se ha recurrido a las iniciativas de obras públicas en años de sequía severa con el fin de aumentar la seguridad alimentaria y mejorar la productividad rural. Pero si hay un rasgo que une a estos programas, es que todos han tenido carácter transitorio.

No obstante, los PPE y los SGE no tienen por qué ser pasajeros. Como se ha comentado anteriormente, son muchas las razones que pueden llevar a las personas a tener que diversificar sus fuentes de ingreso, y no faltan las posturas que defienden la utilidad, e incluso la imperatividad, de que esos programas se mantengan como un recurso *permanente* dentro del conjunto de instrumentos de política económica⁴. Hyman Minsky entendía que la creación de una política de empleador de última instancia, es decir, de un programa universal y permanente, era la solución más práctica; y a pesar de ser mucho más conocido por su trabajo seminal sobre la inestabilidad financiera, a él pertenece el postulado de que el empleador de última instancia puede hacer las veces de estabilizador automático redistributivo. Eliminar la ociosidad “forzada”, sostenía, es fundamental para propiciar la movilización de los recursos locales (de mano de obra), lo que abre el camino a un desarrollo mucho más inclusivo. Entre los resultados que se pueden obtener por esta vía se cuentan la construcción de nuevas carreteras, el mantenimiento de infraestructuras públicas (por ejemplo, de puentes), el mejoramiento de las tierras rurales o la realización de obras de control de inundaciones, de reforestación y de limpieza del medio ambiente. Son muchos los beneficios que estos programas reportan a la

⁴ Véanse las siguientes publicaciones:
 Dréze, J. y A. K. Sen: *Hunger and public action* (Oxford University Press, Oxford, 1989).
 Tcherneva, P. y L. Randall Wray: *Public employment and women: The impact of Argentinas' Jefes program on female heads of poor households*, Documento de Trabajo núm. 519 (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2007).
 Papadimitriou, D. B.: *Promoting equality through an employment of last resort policy*, Documento de Trabajo núm. 545 (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2008).
 Minsky, H.P.: *Stabilizing an unstable economy* (Yale University Press, New Haven, CT, 1986).


sociedad y a las comunidades, y, dependiendo del proyecto concreto que se seleccione, se pueden traducir en mejoras de la calidad de vida, incrementos de la productividad y las opciones de subsistencia, e incluso en una afluencia de las inversiones privadas.

En este contexto, cabe mencionar dos experiencias llevadas adelante en diferentes países. La primera es la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural⁵ (LNMGGER) de la India, un programa *permanente* de creación de obras públicas. Establecida con el fin de crear empleo para miembros de hogares pobres de zonas rurales durante la temporada de inactividad agrícola, la ley LNMGGER pasó a formar parte de la Constitución de la India en 2005, y convirtió así al Estado en el garante del “derecho al trabajo”. El programa proporciona 100 días de trabajo a personas cuyos hogares queden comprendidos dentro de cualquiera de los distritos rurales pobres del país. Actualmente se está debatiendo la posibilidad de expandir esta política de modo que: a) abarque a la población pobre de las zonas urbanas; y b) extienda el derecho de empleo a 150 días por año. Hasta la fecha los proyectos de trabajo se han seleccionado con el objetivo explícito de mejorar la infraestructura rural, aumentar la productividad agrícola y mejorar las opciones de subsistencia. La ley LNMGGER es una iniciativa única en muchos aspectos, y uno de ellos es que vino acompañada de la aprobación simultánea de la Ley del Derecho a la Información, instrumento que refuerza las potestades de la sociedad civil de velar por la transparencia y la responsabilidad en el control del programa. En la actualidad el programa LNMGGER alcanza a más de 40 millones de hogares, y su costo es inferior al uno por ciento del PIB.



© OIT/Programa Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural

⁵ Gobierno de la India. Ministerio de Desarrollo Rural. *Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural*, 2005, <http://nrega.nic.in/netnrega/home.aspx> (consultado el 19 de mayo de 2011).



La segunda experiencia es el Programa Ampliado de Obras Públicas (PAOP)⁶ de Sudáfrica, que al igual que el LNMGGGER se ha concebido como una iniciativa permanente, pero con un alcance mucho menor: es un programa de políticas de intervención en el mercado de trabajo con una extensión de mediano a largo plazo. Lanzado en el año 2004 con el objetivo de generar un millón de oportunidades de empleo en cinco años, el programa se encuentra actualmente en su segunda fase y aspira a duplicar esa cifra. Buscando mitigar un descomunal problema de desempleo estructural y crónico – que no ha bajado de entre el 25 y el 30 por ciento en la era post apartheid –, el mandato del programa era utilizar presupuestos públicos para generar oportunidades de empleo a corto y mediano plazo para trabajadores desempleados y no calificados de hogares pobres y extremadamente pobres. Durante su primera fase se mantuvo relativamente pequeño, pero en la actualidad se ha vuelto más ambicioso y aspira a crear dos millones de puestos de trabajo adicionales a tiempo completo. Cuando se compara con otros programas internacionales similares, el PAOP resulta un proyecto bastante innovador, ya que ofrece oportunidades de trabajo no solo en obras de infraestructura sino también en los sectores sociales de la economía, y ello reviste particular importancia para la igualdad de género, materia a la que nos abocaremos en lo que resta de este informe.

Los PPE y los SGE: mantener la equidad de género en la creación de puestos de trabajo

El empleo de mano de obra no calificada en los PPE y los SGE busca promover la inclusión social de grupos marginados y complementar los ingresos de aquellas personas que se encuentren en situación de vulnerabilidad laboral. Aunque no es el caso en todos los países, ni en todas las zonas dentro de un país, la mayoría de los 1.300 millones de pobres que existen en el mundo son mujeres. Ellas componen la mayor parte de la población que tiene empleos vulnerables⁷; son menores las tasas de participación de mujeres en el mercado de trabajo y mayores las de desempleo femenino⁸. Por lo tanto, es importante investigar de qué manera los PPE y los SGE pueden servir mejor a los intereses de las tantas mujeres que podrían beneficiarse de ellos. Se puede comprender con más claridad la materia si se abordan dos cuestiones clave:

⁶ Véanse las siguientes páginas web: Gobierno de Sudáfrica, Departamento de Obras Públicas. *Welcome to the Expanded Public Works Programme (EPWP): Phase 2*, disponible en: <http://www.epwp.gov.za/> (consultado el 20 de mayo de 2011); y *Economists for full employment*, disponible en: <http://www.economistsforfullemployment.org> (consultado el 20 de mayo de 2011).

⁷ El empleo vulnerable es una categoría de empleo que combina trabajos por cuenta propia y trabajo no remunerado en el seno familiar.

⁸ OIT: *Tendencias Mundiales del Empleo (Ginebra, 2010)*: Indicadores clave del mercado de trabajo (ICMT 8-13).

- **Primera: ¿Cómo velar por que las mujeres también puedan acceder a los empleos ofrecidos en los PPE y los SGE?**
- **Segunda: ¿Cómo garantizar que los beneficios del proyecto seleccionado recaigan también en las mujeres?**

Antes de tratar la cuestión de la equidad de género en la creación de empleo, vale la pena apuntar que, cuando de las mujeres se trata, se suele considerar que los PPE y los SGE entran en conflicto con las transferencias monetarias condicionadas. Desde el momento en que crean oportunidades de empleo, estos dos tipos de programas ofrecen protección de los ingresos a todos los participantes, incluidas las mujeres. Un programa público de empleo es a la vez una póliza de seguro por desempleo y un sistema *productivo* de protección social pues, además de generar ingresos, propicia la creación de activos que reportan beneficios a las esferas pública y privada. Por otra parte, aunque no siempre sea una meta expresa, los participantes de los PPE se benefician también con la adquisición – o el perfeccionamiento – de destrezas, y con la ampliación de sus horizontes de subsistencia y de inserción profesional. En este sentido se puede entender que estos programas complementan a las transferencias monetarias condicionadas, pero también difieren mucho de estas en sus objetivos y alcances. Por ejemplo, los programas *Bolsa Familia* del Brasil y *Oportunidades* de México proporcionan ingresos a las mujeres con la condición de que se mantenga atendida la salud y la educación de sus hijos⁹. El énfasis de los PPE y los SGE es algo diferente, pues apunta a las mujeres como trabajadoras, no como madres, y por ende el derecho a participar las alcanza a *todas*, sin importar su estado civil o si les cabe o no la responsabilidad de cuidar niños en edad escolar: las solteras, las viudas sin hijos o las mujeres con hijos adultos también pueden ser beneficiarias. En otras palabras, además de ser políticas de ingresos, los PPE y los SGE tienen el potencial intrínseco de transformar la vida de las mujeres al proporcionarles trabajo remunerado.



© OIT/Marcel Crozet

⁹ Para recibir el pago mensual de los ingresos, la madre (cuidadora principal) debe aportar pruebas de que el niño ha permanecido inscrito en la escuela y ha asistido a consultas médicas con regularidad.

■ Primera cuestión: ¿Cómo velar por que las mujeres también puedan acceder a los empleos ofrecidos en los PPE y los sistemas SGE?

Los PPE y los SGE deben tomar en consideración no solo los índices de participación femenina en el mercado de trabajo, sino también los patrones de desigualdad – sin excluir prejuicios de fuerte arraigo – que rijan la división del trabajo entre hombres y mujeres. Las barreras de ingreso, la segregación en la asignación del trabajo y otras desigualdades que suelen perjudicar a las mujeres se pueden subsanar en la fase del diseño si se detectan oportunamente. En la mayoría de los casos, los puestos de trabajo de los PPE y de los SGE se suelen crear en los segmentos de la construcción y el mantenimiento de infraestructuras; en este contexto, y desde el punto de vista de la práctica, y por consiguiente también de las políticas, cuatro aspectos merecen especial atención.

En primer lugar, para garantizar el acceso igualitario de las mujeres al empleo es preciso hacer frente a ciertas diferencias en las limitaciones que enfrenta la mano de obra, limitaciones en las que entra en juego la diferencia de género. El universo del trabajo femenino se diferencia del masculino en que las mujeres deben destinar una cantidad considerable de su tiempo a labores de cuidado no remuneradas. Y no solo de mantenimiento del hogar, limpieza o preparación de alimentos, sino también de recolección y transporte de provisiones gratuitas, de leña para combustible y de agua, en especial en los hogares pobres. Además, la responsabilidad de atender y cuidar a todos los miembros de la familia (en especial a los niños pequeños) ha recaído tradicionalmente en las mujeres, y ello reduce el tiempo que pueden dedicar a trabajar a cambio de un salario.

Teniendo en cuenta lo duro e injusto que resulta para una mujer tener que elegir entre cuidar de su familia e hijos pequeños y acceder a un empleo remunerado, la Ley Nacional Mahatma Gandhi de Garantía del Empleo Rural (LNMGGGER) de la India plantea una excelente solución. En ella se dispone que: a) todos los lugares de trabajo que dependan de la LNMGGGER destinen trabajadores a proporcionar y mantener guarderías, espacios con sombra y agua para los niños; b) las madres lactantes dispongan de tiempo para alimentar a los niños pequeños; y c) los proyectos se desarrollen en zonas relativamente cercanas a las viviendas de las mujeres (se considera una ventaja que la distancia no supere



© OIT/Marcel Crozet

los cinco kilómetros). Otro caso relevante es el del programa argentino *Jefes y Jefas de Hogar*. Si bien el programa no contenía disposiciones formales al respecto, las mujeres solicitaron y organizaron, paralelamente a las tareas que les asignaba el proyecto, servicios de guardería en el lugar de trabajo y comedores comunitarios donde prepararse la comida. Además, se estipuló que los trabajos ofrecidos ocuparan la mitad de la jornada laboral, con lo cual se dispondría de más tiempo para cumplir con las responsabilidades domésticas. Tal vez esto explica en parte los altísimos niveles de participación femenina (más del 70 por ciento) con los que contó el programa¹⁰.

En segundo lugar, el sesgo de género que conlleva la asignación de tareas puede excluir a las mujeres de algunos empleos. Tradicionalmente, la construcción de obras de infraestructura se ha considerado tarea de hombres. Esto se explica en parte por la complejidad física masculina, pero en la práctica estas obras implican la realización coordinada de tareas de diversa índole – que exigen más fuerza unas que otras –, por lo que el argumento no explica la acusada segregación que caracteriza al sector. En respuesta a esta dificultad, en algunos PPE y SGE se han incluido expresamente objetivos destinados a las mujeres. Por ejemplo, durante la primera fase del PAOP de Sudáfrica, en el objetivo de participación total por año se estipulaba que el 55 por ciento de los trabajadores debían ser mujeres¹¹. En la India, la ley LNMGGGER exige que un 33 por ciento de la participación sea femenina. A pesar de las enormes diferencias que separan estos programas, los testimonios demuestran que la inmensa mayoría de las mujeres desea participar en los proyectos de infraestructura de los programas de garantía del empleo¹².

Otro aspecto fundamental es la escasa representación que existe de la mujer en las diferentes categorías de trabajos semicalificados de las obras públicas, y las bajas tasas de participación femenina que se registran en puestos de subcontratistas y supervisores de proyectos. En algunos casos, estas carencias no son más que la prolongación de las prácticas normales de trabajo imperantes en el resto de la economía. Pero en aquellas ocasiones en las que se justifique proporcionar una formación adecuada, será indispensable que los PPE la incorporen a sus iniciativas, pues tanto estos como los sistemas de garantía del empleo tienen el potencial de desempeñar una función determinante en este ámbito. El ejemplo del Perú resulta muy ilustrativo al respecto (véase el recuadro 1).

¹⁰ Tcherneva, P. y L. Randall Wray: *Public employment and women: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households*, Documento de Trabajo núm. 519 (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2007).

¹¹ En Sudáfrica, el PAOP también estipula, atendiendo a la normativa laboral nacional establecida en el Código de Buenas Prácticas, que por lo menos el 40 por ciento de los trabajadores deben ser jóvenes y el 3 por ciento discapacitados, porcentajes que deben ajustarse con el tiempo.

¹² Devereux, S. y C. Solomon: *Employment creation programmes: The international experience*. Issues in Employment and Poverty, Documento de información núm. 24 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2006).

Recuadro 1. Las cuotas en el Perú

En el Programa de Mantenimiento de Caminos Rurales del Perú (2003-2006) la participación femenina se incrementó de 3,5 a 24 por ciento gracias al establecimiento de una cuota del 10 por ciento a favor de la participación de la mujer en las microempresas, que se coordinó a su vez con un programa de formación de género orientado a los diferentes actores y niveles del proyecto. Como consecuencia directa de esta formación, se observó un aumento de la participación femenina en las funciones de toma de decisiones en 284 microempresas. El programa también concluyó que las mujeres eran capaces de realizar todas las tareas de mantenimiento, y que se habían desempeñado mejor que los hombres en ciertas áreas, por ejemplo el acondicionamiento de superficies, la silvicultura, la señalización y el control de tareas.

Fuente: Gutiérrez, M. T.: *Relaciones de género en un proyecto de infraestructura vial: Medidas afirmativas en pro de la inclusión de la mujer en el espacio laboral*, PUCP, (ProviasRural, Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú, Lima, 2005).

Las habilidades adquiridas en un PPE pueden no solo brindar a las mujeres la oportunidad de participar en ocupaciones poco tradicionales, sino también de ampliar sus opciones de subsistencia, y ya se ha aprendido mucho al respecto¹³. En la Argentina, por ejemplo, las investigaciones han demostrado que aquellas beneficiarias que solicitaron y recibieron formación en carpintería consiguieron, poco tiempo después, contratos independientes en su comunidad¹⁴. En una zona rural de la provincia sudafricana de KwaZulu-Natal, una cooperativa de mujeres dedicada a la producción de setas (un producto agrícola de gran valor añadido) que se había formado en el marco del PAOP pasó luego a funcionar de forma autosuficiente. En Limpopo – también una provincia de Sudáfrica – la cooperación en el sector social entre los servicios de extensión y el PAOP condujo a la creación de huertos que beneficiaron no solo a los trabajadores del programa sino a miembros de la comunidad que no participaban en él. En el estado de Hidalgo, México, durante las discusiones iniciales de planificación de un programa piloto, las potenciales beneficiarias argumentaron con ímpetu que, con un poco de apoyo, serían capaces de convertirse en fontaneras y carpinteras y de aprender a conducir, para así poder cubrir todo el espectro laboral del programa.

A menudo se pueden aprovechar asignaciones presupuestarias y procesos ya adjudicados (tanto locales como nacionales) para obtener servicios de

¹³ La información contenida en este apartado emana de la observación personal del autor durante sus visitas a los lugares de trabajo.


¹⁴ Tepepa, M.: *Community development and ELR: A gender perspective on the Jefes y Jefas de Hogar*, "Employment Guarantee Policies: Responding to the Current Crisis, Promoting Long-Term Development Goals", Conferencia del PNUD y LEVY, 22 y 23 de junio (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2009).



© OIT/Marcel Crozet

mejora de destrezas que se adapten a las necesidades y condiciones locales. En los PPE rurales, por ejemplo en la LNMGGGER, los servicios de extensión y la formación de cooperativas en el área de marketing no son algo nuevo. El PAOP de Sudáfrica también incluyó desde sus comienzos un módulo de actualización de destrezas, al que se destinaba un día por semana, que otorgaba acreditaciones y certificaciones oficiales de las autoridades locales. Sin embargo, para que un componente de este tipo funcione se requiere la colaboración interdisciplinaria de los ministerios de trabajo y de educación.

Es necesario velar por que se paguen salarios justos y se mantenga la igualdad de retribución para trabajos de valor comparable. Como se dijo anteriormente, es muy probable que en estos programas también se reproduzcan las prácticas imperantes en la economía en general – y sus consecuencias –; será necesario, entonces, abordar el problema de las desigualdades de género que puedan traducirse en los salarios. Los salarios femeninos van a la zaga de los masculinos en todas partes del mundo, y si bien las razones de fondo son complejas y exceden el alcance de esta nota, en muchos casos las desigualdades que se observan en los salarios de hombres y mujeres no se pueden atribuir a diferencias de educación, experiencia laboral u otras calificaciones profesionales. La costumbre, la segregación en el empleo y la segmentación existente en el mercado de trabajo en general han perpetuado las condiciones laborales que conducen a la discriminación de género. Un modo eficaz en que los PPE y los SGE pueden predicar con el ejemplo es fijando “pisos” salariales iguales para hombres y mujeres. Otra medida practicable sería diseñar y organizar los proyectos del programa con estrategias que permitan a las trabajadoras obtener condiciones decentes de trabajo y remuneración igualitaria por



trabajos de valor comparable¹⁵. La ley LNMGGER, por ejemplo, ha incorporado disposiciones que obligan a pagar salarios igualitarios a las mujeres. En algunos casos, para mantener la equidad en la remuneración, se ha confiado en estudios de tiempo-movimiento (recuadro 2), que implican un gasto mínimo y que, si se diseñan correctamente, garantizan la inclusión de los factores del género y la edad en los parámetros de productividad que determinan la remuneración.

El empleo remunerado no solo es importante para la supervivencia, sino también por su aporte al reconocimiento del valor *social* que en sí mismo cobra el trabajo¹⁶. Pero las mujeres no ganan independencia y poder

Recuadro 2. Las mujeres trabajadoras y sus impresiones de la LNMGGER, India

Los destinatarios de la Ley Nacional de Garantía del Empleo Rural (LNMGGER), sean estos hombres o mujeres, pertenecen a los grupos más desfavorecidos y son, en su mayoría, jornaleros analfabetos (82 por ciento en el caso de las mujeres). A continuación se mencionan algunas de las características del programa LNMGGER que resultaron más atractivas para las trabajadoras, como se desprende de sus propios testimonios. Muchas de las mujeres encuestadas señalaron que el empleo obtenido en el marco del LNMGGER constituía la única oportunidad de acceder a un trabajo remunerado que habían recibido en su vida (el 70 por ciento). La aceptación general de la que goza este programa responde a diversos factores: se puede acceder a él localmente; es constante y las horas de trabajo son predecibles; hay menos probabilidades de trabajar en condiciones de trabajo abusivas; el trabajo que se ofrece se considera socialmente aceptable y “digno”. Por último, se percibe una remuneración mejor que en otros trabajos: las mujeres reciben la misma suma que los hombres, 85 rupias por día, a diferencia de la cantidad que habrían percibido (entre 47 y 58 rupias diarias) por desempeñar tareas agrícolas no calificadas u otros empleos ocasionales.

Fuente: basado en Khera, R. y N. Nayak: “Women workers and perceptions of the National Rural Employment Guarantee Act, India”, *Economic and Political Weekly*, vol. 44, núm. 43 (2009), págs. 49 a 57.

¹⁵ Las normas internacionales del trabajo de la OIT ofrecen directrices en materia de igualdad salarial. Los tres convenios más importantes de la OIT son el Convenio sobre igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100); el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111); y el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156).

¹⁶ En el sentido de que su valor no reside en algo que puede considerarse “natural”, como el deber, el amor o las obligaciones que tiene la mujer con su familia. Al percibirse una remuneración, el valor del trabajo pasa a radicar, en cambio, en su capacidad de generar ingresos. Es indudable que realizar tareas por amor trae muchas satisfacciones, tanto a quien las ofrece como a quien las recibe. Pero el hecho de que sean las mujeres quienes se encargan, en proporción desorbitada, de la mayor parte del trabajo no remunerado con el que subsisten las familias, hace que primero esto se perciba como natural y que a la larga se vuelva invisible, esperable y “trabajo de mujeres”.


automáticamente, por el simple hecho de que se les presente la oportunidad de acceder a un trabajo remunerado: una transformación de esta índole entraña un proceso complejo. Y es muy importante, en este proceso, que las trabajadoras se impliquen directamente tanto en la distribución del trabajo como en el cobro de la remuneración, en lugar de que esas decisiones queden en manos de otros miembros “supervisores” de la familia (por ejemplo, el padre, el marido o la suegra). Habida cuenta de las relaciones desiguales de poder que por tradición se reproducen en los hogares, cuando las mujeres se involucran directamente y con independencia en estos procesos, su posición social cambia, desde su propio punto de vista y también desde la perspectiva de sus familias y de la comunidad en su conjunto. Puede suceder que tarden un tiempo en adquirir el control real y efectivo de las decisiones sobre los gastos, y que los conflictos en el interior de los hogares en ocasiones cobren mucha intensidad, pero los testimonios y las investigaciones revelan que, entre los hogares pobres, cuando los ingresos llegan a las manos de las mujeres los patrones de gasto se modifican, y pasan a registrarse aumentos en el dinero que se destina a la salud, la alimentación y la educación de los niños¹⁷. Son datos que invitan al optimismo, pues demuestran que hay una correlación entre la autonomía de los ingresos y el incremento de las potestades femeninas en el control de los gastos y la toma de decisiones.

■ Segunda cuestión: ¿Cómo garantizar que los beneficios del proyecto seleccionado recaigan también en las mujeres?

Una cita del texto introductorio de una reciente publicación conjunta de la OIT y el PNUD resulta oportuna para presentar el tema de esta sección¹⁸: “No es posible enfrentar la exclusión social, la desigualdad y la pobreza si no se aborda al mismo tiempo y con la misma energía la sobrecarga de trabajo de las mujeres y la falta de oportunidades ocupacionales para ellas.” El argumento apunta en esencia a la necesidad de aliviar la carga de trabajo no remunerado que pesa sobre aquellas mujeres que deben ocuparse de niños, ancianos y discapacitados como responsables principales de su cuidado. Entre los numerosos aportes del documento figura un llamamiento a compartir la responsabilidad social, donde se propone que el Estado asuma el papel de impulsor de ideas innovadoras desde sus departamentos de ejecución y sus políticas socioeconómicas.

¹⁷ El fenómeno recibe el nombre de “la tesis de la buena madre”. También se sabe que, incluso entre familias con bajos niveles de ingresos, las mujeres se unen para formar grupos de ahorro; a diferencia de los hombres, que, según revelan las investigaciones, tienden a destinar una mayor parte de los ingresos de la familia a sus propias necesidades, como el tabaco y el alcohol.

¹⁸ Organización Internacional del Trabajo (OIT)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social* (Ginebra, 2009).



En cuanto a la creación de empleos, una de las principales preocupaciones de los PPE y de los SGE es que los fondos públicos se inviertan en proyectos útiles desde el punto de vista social. Debido a que en muchos países en desarrollo se acumulan retrasos en las obras de infraestructura básica, estos programas se han centrado tradicionalmente en salvar esas distancias, casi siempre mediante el uso de métodos de producción que emplean métodos intensivos en mano de obra¹⁹. Como trabajadoras y residentes que son de las zonas donde se ejecutan los proyectos, las mujeres pueden beneficiarse de ellos de manera muy similar a los hombres. No obstante, aún hay espacio para ampliar el alcance de estos proyectos intensivos en empleo, y para ello los organismos de ejecución pueden valerse de la orientación y la perspectiva que les aportaría un conocimiento más profundo de las prioridades en función del género. Seleccionar proyectos que subsanen las carencias en la prestación de servicios sociales, entonces, beneficia la vida de la comunidad, contribuye a conseguir los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) (véase el apéndice 1) y a la vez reduce las desigualdades de género que ocasiona el trabajo no remunerado.

Asimismo, se pueden aprovechar y priorizar también las obras de infraestructura materiales para contribuir a la reducción del trabajo no remunerado.

Infraestructura material: la elección del tipo de proyecto de empleo importa

Los ejemplos que siguen fueron seleccionados entre una variedad de proyectos de PPE (o propuestas de proyectos para estudio) ejecutados en distintos momentos y en diferentes países. Son proyectos que no solo benefician a las comunidades en general, sino que también mejoran la vida de las mujeres, pues reducen el tiempo y el esfuerzo que les insumen las tareas vinculadas a la higiene, la recolección de agua potable y leña, el mantenimiento diario de la vivienda, el acceso a productos gratuitos de tierras públicas y la cocina. Entre ellos cabe mencionar:

- la construcción de viviendas más duraderas (Argentina) y de letrinas ecológicas (Sudáfrica);
- la construcción de pequeños puentes y caminos secundarios, y la pavimentación de caminos rurales (India);
- la construcción de infraestructura para la recolección de agua y el acondicionamiento de las infraestructuras tradicionales (India);

¹⁹ El aporte técnico de la Organización Internacional del Trabajo ha sido fundamental en este campo. Los proyectos utilizan un mínimo de maquinaria para aprovechar al máximo la mano de obra en la producción. La Organización ha promovido el uso de estos métodos de producción durante décadas y varios países los han puesto en práctica, principalmente en África pero también en Asia y América Latina. Véase el sitio del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT en la red: <http://www.ilo.org/public/spanish/employment/recon/eiip/about/index.htm> (consultado el 20 de mayo de 2011).

- la rehabilitación de las tierras comunes, el cultivo y la reforestación (Etiopía);
- la organización de la recolección y la distribución de agua y de leña (India);
- la construcción de hornos de uso público para la preparación de las comidas (Argentina);
- el aprovechamiento de terrenos baldíos y la ordenación de cuencas hidrográficas (Etiopía y la India).



Infraestructura social: no se deberían pasar por alto los empleos de servicio social

Si la inclusión social y el desarrollo humano son metas primordiales de las intervenciones públicas de creación de empleo, las obras de infraestructura material y el desarrollo de infraestructura social deben ir de la mano, y para ello es necesario crear puestos de trabajo en ambos sectores. En este sentido, existen muchas “vacantes ocultas”²⁰ a la espera de ser ocupadas; que permanecen ocultas, en gran medida, porque el trabajo no remunerado se considera un aporte “natural” de las mujeres a sus hogares. A pesar de que son actividades importantes, se mantienen confinadas a la esfera de los beneficios personales y familiares, privadas de cualquier reconocimiento o valoración sociales.

Algunas áreas pertinentes a este trabajo donde se pueden detectar vacantes ocultas, y convertirlas en empleos remunerados para un grupo de trabajadores de los PPE y los SGE, son el desarrollo de la primera infancia, los programas extraescolares, la atención en el hogar o la asistencia a ancianos y personas con discapacidades. La necesidad de complementar los aportes a las obras de infraestructura material con aportes a la infraestructura social se puede ilustrar con un sencillo ejemplo. Para fomentar el avance escolar se requiere un espacio físico adecuado donde impartir clases, pero no es posible vencer el fracaso en la asistencia a la escuela si las niñas deben permanecer en casa para cuidar a los enfermos crónicos, como suele ocurrir en hogares donde viven personas con VIH/SIDA en muchas partes del mundo, y en particular en el África Subsahariana. Existen pruebas convincentes de que en las comunidades marginadas, la falta de ingresos y de servicios se compensa con largas horas de trabajo no remunerado. En otras palabras, las mujeres ya se están encargando de esas tareas: una formación adecuada mejoraría la calidad de los servicios que prestan y la remuneración les otorgaría el reconocimiento – que tanto merecen – de pertenecer a la esfera del verdadero “empleo”.

²⁰ Antonopoulos, R.: *The right to a job, the right types of projects: Promoting equality through an employment of last resort policy*, Documento de Trabajo núm. 516 (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2007).

Diversos ejemplos pueden servir como fuente de información sobre las mejores prácticas para un diseño de obras públicas que atienda a la cuestión de género, en particular el trabajo presentado en un reciente seminario organizado bajo los auspicios del PNUD²¹. Los proyectos del Sector Social, emprendidos en Sudáfrica en el marco del PAOP, ofrecen un ejemplo muy claro de concienciación en materia de género: desde sus inicios se observó que el desarrollo de la primera infancia y la atención en el hogar y la comunidad constituían dos áreas idóneas para la creación de empleo. En la fase actual del proyecto (fase 2), el Programa de Trabajo Comunitario funciona como una extensión de las actividades que impulsa el Sector Social, pero le aporta un valor inmenso, ya que adopta un enfoque muy abarcador para atender a las necesidades de la comunidad²². Previa evaluación minuciosa de las necesidades locales, el programa crea empleos de servicio público que pueden traducirse, por ejemplo, en patrullas de vigilancia comunitaria, reciclado de basura, apoyo a los docentes, acceso a los deportes, limpieza y reparación de casas y obras de mantenimiento en hogares donde el responsable sea una persona de edad. En el programa argentino *Jefes y Jefas de Hogar* se observó un incremento de más del 70 por ciento en la participación de las mujeres, que se volcaron principalmente a proyectos de desarrollo comunitario diseñados en muchos casos por las mismas beneficiarias. En el programa creado en la República de Corea con posterioridad a la crisis financiera asiática, la participación de

OIT/ Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE)



²¹ La retransmisión por Internet, el audio y todos los documentos se encuentran disponibles (en inglés) en: <http://www.levy.org/pubs/UNDP-Levy/EGS.html> (consultado el 22 de mayo de 2011).

²² PNUD: “Nota de políticas sobre igualdad de género y reducción de la pobreza”, en *Políticas de Garantía del Empleo*, número 2, abril (PNUD, Nueva York, 2010).

las mujeres aumentó de 23 a 50 por ciento luego de que se amplió el criterio de selección – que antes se restringía a los “cabezas de familia” – y se añadieron proyectos ambientales y de servicios públicos (Naciones Unidas, 2009). A la hora de planificar la selección de proyectos con criterio comunitario, es importante tener en cuenta la opinión de las mujeres y los hombres que proporcionarán y recibirán esos servicios, pues su participación activa en el diseño, la ejecución y el control de los proyectos puede brindar a los PPE y los SGE aportes imprescindibles para el fomento de un desarrollo inclusivo y basado en la comunidad.

Por último, el argumento que defiende la inclusión de proyectos sociales en los PPE y los SGE también puede plantearse desde el punto de vista de la eficiencia. Cuando la creación de empleo se produce a *gran escala*, ya sea mediante proyectos de construcción o sociales, sus efectos repercuten en toda la economía, por dos vías. La primera, porque los ingresos que perciben los trabajadores de los PPE se vuelcan nuevamente hacia el sistema económico; y la segunda, porque los proyectos del PPE no solo requieren mano de obra de beneficiarios sino también recursos materiales y mano de obra provenientes de otras fuentes. Al contratar esos recursos para los proyectos del PPE, se está inyectando demanda nueva al sistema global, lo que reporta ingresos a dueños y empleados de pequeñas, medianas y – en ocasiones – grandes empresas, quienes a su vez demandarán nuevos productos y servicios, y así sucesivamente. Este efecto “multiplicador” positivo se manifiesta, en la esfera macroeconómica, en un crecimiento del empleo, de la producción y, en última instancia, de las rentas públicas provinciales, estatales y nacionales. Las investigaciones han demostrado²³, a partir de modelos que cruzan el efecto de las obras públicas en la economía en general y en los hogares en particular, que se observan repercusiones más profundas en la creación de nuevo empleo, la generación de nuevos ingresos y su distribución en favor de los pobres cuando la inversión se asigna a proyectos sociales que cuando se destina a programas de obras de infraestructura material²⁴. Los mismos resultados se han confirmado también en el caso de los países desarrollados.

²³ Véanse las siguientes publicaciones:

Antonopoulos, R. y K. Kim: *Policy brief: Case study on South Africa* (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2008). Disponible en: http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/South_Africa/Policy_Brief_EPWP_South_Africa.pdf [20 de mayo de 2011].

Hirway, I.: *Policy brief: Case study on India* (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2008). Disponible en: http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/Levy_Policy_Brief_NREGA_India.pdf [consultado el 20 de mayo de 2011].

²⁴ Véanse las siguientes publicaciones:

Antonopoulos, R.: *Policy brief - macro-micro impacts of employment guarantee programmes* (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York, NY, 2008). Disponible en: http://www.undp-povertycentre.org/paper-seminar/IPCSeminar_Rania_Antonopoulos.pdf [20 de mayo de 2011].

Lieuw-Kie-Song, M., K. Philip, M. Tsukamoto y M. Van Imschoot: *Hacia el derecho al trabajo: Innovaciones en programas públicos de empleo* (IPPE), OIT, Sector de Empleo, Documento de Trabajo núm. 69 (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2011).

Aunque no es el único posible, el criterio de selección de proyectos que se inclina hacia la inversión en atención social cumple con muchos objetivos de las políticas de los PPE y los SGE: al mismo tiempo que amplía los servicios, potencia al máximo el crecimiento del empleo, distribuye con equidad los nuevos ingresos y promueve la igualdad de género a través de la gestión compartida con la sociedad de las responsabilidades de atención y cuidado.

La inclusión de la “conciencia de género” en la selección, el diseño y la ejecución de los proyectos²⁵

En esta última sección se presenta una breve lista de recomendaciones prácticas. Tal vez el punto más destacable es que tanto en el diseño como en la ejecución del proyecto se deben tomar en consideración las consultas con las mujeres que puedan ser destinatarias de estos programas. Se debe cuidar muy bien que la selección de proyectos se nutra de sus opiniones y recomendaciones.

Selección de proyectos

- Formular consultas a mujeres y hombres por separado. Propiciar debates, también por sexos, para escuchar sus opiniones acerca de los tipos de proyectos que beneficiarían a: a) la comunidad; b) sus hogares; y c) ellos mismos. Pedirles que establezcan prioridades. Tomar en cuenta y plantear la posibilidad de que la gama de propuestas pueda ir ampliándose poco a poco.
- Recabar información acerca de las tareas que las mujeres saben hacer y las que desearían poder hacer, explorando los límites de la división tradicional entre empleo masculino y femenino en ese sitio en particular.
- Es muy recomendable analizar datos sobre el uso del tiempo (pueden recogerse mediante un pequeño muestreo selectivo en la comunidad de

Antonopoulos, R.: *Promoting gender equality and pro-poor growth through stimulus packages and public job creation*, Nota de políticas públicas núm. 101 (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2009).

Antonopoulos, R. y otros: *Why President Obama should care about 'care': An effective and equitable investment strategy for job creation*, Nota de políticas públicas núm. 108 (Levy Economics Institute of Bard College, Annandale-on-Hudson, NY, 2010).

Simonazzi, A.: “Care regimes and national employment models”, en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, núm. 2 (Cambridge Political Economy Society, Cambridge, 2009), págs. 211 a 232.

Warner, M. E. y Z. Liu: “The importance of child care in economic development: A comparative analysis of regional economic linkage”, en *Economic Development Quarterly*, vol. 20, núm. 1 (Sage Publications, Thousand Oaks, CA, 2006), págs. 97 a 103.

²⁵ OIT-FAO-FIDA: “Mujeres en obras de infraestructura: Impulsar la igualdad de género y el desarrollo rural”, en *Género y Empleo Rural-Documento de Orientación núm. 5* (Organización Internacional del Trabajo, Ginebra, 2010).


destino). Esos datos podrían revelar que un método no sexista de selección de proyectos públicos de empleo está resultando involuntariamente discriminatorio contra la mujer, lo que será de mucha utilidad para los organismos encargados de la ejecución.

Diseño de proyectos

- Integrar en el equipo a un experto en cuestiones de género, y también a técnicas, a profesionales y a responsables de la toma de decisiones de sexo femenino, porque en ocasiones los formuladores de políticas, los funcionarios públicos y el personal técnico son insensibles a las diferencias de género.
- Definir objetivos y actividades claros que se orienten específicamente a las mujeres en sus papeles de a) *trabajadoras* y b) *beneficiarias*, con indicadores de género cuantificables que permitan seguir sus progresos (por ejemplo, el emplazamiento anticipado de los proyectos; medios de transporte para acudir y regresar del trabajo; análisis de repercusión de beneficios que atiendan a las diferencias de género).
- Velar por que las medidas que favorecen a las trabajadoras se tomen en tres planos: el del acceso al empleo (guarderías, localización del proyecto, cuotas); el del acceso a la formación, y en la medida de lo posible a una capacitación especial para equiparar niveles (guarderías, localización del proyecto, cuotas); y el de la igualdad retributiva a empleos de idéntico valor.
- Consultar con potenciales trabajadoras si preferirían trabajar en equipos de mujeres solamente.

Ejecución de proyectos

- Trabajar en la sensibilización de género y el fortalecimiento de capacidades de técnicos, organismos ejecutores y contratistas, centrándose en la manera de aumentar la participación equitativa de las mujeres en los programas focalizados de obras públicas, y en los principios rectores de la OIT sobre la igualdad de derechos en el trabajo.
- Poner la información al alcance de las mujeres, para que estén en pleno conocimiento de su derecho a ser candidatas y a solicitar puestos de trabajo (incluso en el área de la construcción). Para conseguirlo no bastarán los anuncios de radio, las visitas a los pueblos o los folletos de divulgación; será preciso encontrar los recursos puntuales que funcionen en el plano local: se puede acudir a organizaciones no gubernamentales, centros religiosos o a maestros, y conversar con mujeres en los mercados locales.
- Cerciorarse de que existan guarderías cerca del lugar de trabajo, y permitir que las madres en período de lactancia disfruten de pausas regulares.

- 
- Tomar medidas especiales tendientes a profundizar las destrezas y los conocimientos de las mujeres, proporcionándoles de ese modo herramientas para que asuman funciones de supervisión o de mayor exigencia técnica. En muchos proyectos se ha observado que las mujeres responden muy bien a las oportunidades de capacitación que reciben, y que la formación les ha permitido desempeñar funciones más complejas y mejor remuneradas, ganar más confianza y sentirse más orgullosas de sí mismas y, en algunos casos, crear sus propias empresas y convertirse en subcontratistas de obras de mantenimiento.

Apéndice 1. Los programas públicos de empleo (PPE), los sistemas de garantía del empleo (SGE) y los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)

ODM	Las obras públicas y los sistemas de garantía del empleo pueden
<p>ODM 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aportar ingresos salariales a los trabajadores (beneficiarios) de los PPE/SGE • Afianzar la seguridad alimentaria mediante el mejoramiento de las tierras agrícolas, la recolección de agua y otras intervenciones sostenibles desde el punto de vista ecológico • Garantizar la accesibilidad a los servicios y mercados a través de pequeñas obras públicas
<p>ODM 2: Lograr la enseñanza primaria universal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Reducir la necesidad de trabajo no remunerado, lo que redundará en mayores tasas de matriculación y finalización escolar de las niñas • Proporcionar trabajos de formación y opciones de capacitación y educación para los adultos • Redundar en un aumento de la matriculación, en particular de las niñas, gracias a la construcción y el mantenimiento de escuelas
<p>ODM 3: Promover la igualdad entre los sexos y el empoderamiento de la mujer</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Servir de ejemplo de equidad de género en la contratación y en la igualdad de remuneración por un trabajo comparable • Fortalecer el empoderamiento económico y la autonomía de la mujer con los ingresos salariales y con un diseño de programas que se oriente hacia el género • Atraer a las mujeres hacia la fuerza de trabajo con cursos de capacitación o acreditación • Reducir el trabajo no remunerado con mejor infraestructura y servicios • Proporcionar agua y servicios de guardería para y por las beneficiarias • Poner a disposición de las mujeres trabajadores y centros de desarrollo de la primera infancia para niños de hasta 4 años • Atenuar la carga que supone el cuidado no remunerado con la contratación de trabajadores que brinden atención en el hogar • Incluir la participación de las beneficiarias en el diseño de los proyectos

















ODM	Las obras públicas y los sistemas de garantía del empleo pueden
<p>ODM 4: Reducir la mortalidad infantil</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aportar beneficios salariales para quienes trabajen en el desarrollo de la primera infancia en tareas de extensión o comunitarias • Crear centros de desarrollo de la primera infancia para niños de hasta 4 años • Brindar a los beneficiarios formación en servicios sanitarios de extensión y certificación para gestionar centros de salud • Desarrollar infraestructuras de agua potable, letrinas y guarderías
<p>ODM 5: Mejorar la salud materna</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Aportar ingresos salariales para la atención de la salud materna e introducir programas de educación para los trabajadores de extensión en el área de la salud • Introducir programas de certificación en educación y capacitación • Fomentar la participación de los beneficiarios en actividades auxiliares de atención a la comunidad
<p>ODM 6: Combatir el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Ofrecer programas de educación y capacitación a los responsables de la atención de enfermos en los hogares y en la comunidad • Ocupar a los beneficiarios en la prestación de servicios auxiliares de atención a la comunidad y al mismo tiempo reducir la carga que implica el trabajo no remunerado para las mujeres y las niñas • Mejorar los servicios de saneamiento y desagüe, medida fundamental para la lucha contra las enfermedades transmitidas por el agua • Concientizar a los contratistas y a los trabajadores en lo que respecta a los programas para la prevención del VIH/SIDA en el lugar de trabajo
<p>ODM 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Hacer partícipes a los beneficiarios en trabajos de recuperación del medio ambiente, reforestación, creación de reservas de agua, sistemas de riego tradicional, proyectos hídricos y letrinas ecológicas
<p>ODM 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Afianzar la cooperación Sur-Sur aprendiendo de la experiencia internacional de los programas de creación de empleo • Promover la coordinación entre los organismos de las Naciones Unidas con el fin de obtener financiación para generar empleo

Referencias bibliográficas

-  Antonopoulos R. y K. Kijong. s. d. *South Africa: Scaling up the Expanded Public Works Programme: A social sector intervention proposal*. Proyecto de investigación núm. 34 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
-  Antonopoulos, R. 2007. *The right to a job, the right types of projects: Promoting equality through an employment of last resort policy*, Documento de trabajo núm. 516 (Annandale-on-Hudson, N.Y., Levy Economics Institute of Bard College).
-  Antonopoulos, R. 2008. *Policy brief - macro-micro impacts of employment guarantee programmes* (Annandale-on-Hudson, N.Y., Levy Economics Institute of Bard College). Disponible en: http://www.ipc-undp.org/paper-seminar/IPCSeminar_Rania_Antonopoulos.pdf [20 de mayo de 2011].
-  Antonopoulos, R. 2009. *Promoting gender equality and pro-poor growth through stimulus packages and public job creation*, Nota de políticas públicas núm. 101 (Annandale-on-Hudson, N.Y, Levy Economics Institute of Bard College).
-  Antonopoulos, R. y otros. 2010. *Why President Obama should care about 'care': An effective and equitable investment strategy for job creation*, Nota de políticas públicas núm. 108 (Annandale-on-Hudson, N.Y., Levy Economics Institute of Bard College).
-  Antonopoulos, R.; K. Kim, 2008. *Policy brief: Case study on South Africa* (Annandale-on-Hudson, N.Y., Levy Economics Institute of Bard College). Disponible en: http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/South_Africa/Policy_Brief_EPWP_South_Africa.pdf [20 de mayo de 2011].
-  Banco Mundial. 2008a. *Rising food and fuel prices: Addressing the risks to future generations* (Washington, D.C.).
-  Banco Mundial. 2008b. *Global economic prospects* (Washington, D.C.).
-  Buvinic, M. 2009. *The global financial crisis: Assessing vulnerability for women and children, identifying policy responses*. Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, 53º período de sesiones, Nueva York, 2 a 13 de marzo.
-  Devereux, S.; Solomon C. 2006. *Employment creation programmes: The international experience*. Issues in Employment and Poverty, Documento de información núm. 24 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).

- 
-  Dréze, J. y A.K. Sen. 1989. *Hunger and public action* (Oxford, Oxford University Press).
 -  Ghosh, J. 2008. “New research questions in the Decent Work Agenda, a view from Asia”, en G. Rodgers y C. Kuptsch (editores): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
 -  Gutiérrez, M. T. 2005. *Relaciones de género en un proyecto de infraestructura vial: Medidas afirmativas en pro de la inclusión de la mujer en el espacio laboral, PUCP, Provias Rural* (Lima, Ministerio de Transporte y Comunicaciones del Perú).
 -  Hirway, I. 2008. *Policy brief: Case study on India* (Annandale-on-Hudson, N.Y., Levy Economics Institute of Bard College). http://www.levyinstitute.org/pubs/UNDP-Levy/India/Levy_Policy_Brief_NREGA_India.pdf [consultado el 20 de mayo de 2011].
 -  Islam, R. (editor). 2006. *Fighting poverty: The development-employment link* (Boulder, CO, y Londres, Lynne Rienner Publishers).
 -  Kalula, E. 2008. “The Decent Work Agenda: An African perspective on research needs and priorities”, en G. Rodgers y C. Kuptsch (editores): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo).
 -  Khera, R. y N. Nayak. 2009. “Women workers and perceptions of the National Rural Employment Guarantee Act, India”, *Economic and Political Weekly*, vol. 44, núm. 43 (Bombay, Sameeksha Trust), págs. 49 a 57.
 -  Lee, J.-W. y C. Rhee. 1999. *Social impacts of the Asian crisis: Policy challenges and lessons*, Documento de trabajo núm. 2 (Seúl, Institute of Economic Research, Seoul National University).
 -  Minsky, H.P. 1986. *Stabilizing an unstable economy* (New Haven, CT, Yale University Press).
 -  Naciones Unidas. 2009. *Survey on role of women in development* (Nueva York, NY).
 -  Ocampo, J. A. 2008. “The Links Between Economic and Social Policies: A Conceptual Framework”, en G. Rodgers y C. Kuptsch (editores): *Pursuing decent work goals: Priorities for research* (Ginebra, Instituto Internacional de Estudios Laborales, Organización Internacional del Trabajo).

-  OIT-FAO-FIDA. 2010. “Mujeres en obras de infraestructura: Impulsar la igualdad de género y el desarrollo rural”, en *Género y Empleo Rural*, Documento de orientación núm. 5 (Ginebra, Organización Internacional del Trabajo).
-  Organización Internacional del Trabajo (OIT)-Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD): 2009. *Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social* (Ginebra).
-  Organización Internacional del Trabajo. 2010. *Tendencias Mundiales del Empleo* (Ginebra).
-  Papadimitriou, D. B. 2008. *Promoting equality through an employment of last resort policy*, Documento de trabajo núm. 545 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
-  Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). 2006. *Asia Pacific human development report: Trade on human terms: Transforming trade for human development in Asia and the Pacific* (Colombo, Sri Lanka, Centro Regional del PNUD).
-  Ravallion, M. 2009. *Bailing out the world's poorest* (Washington, D.C., Banco Mundial).
-  Shaohua, C. y M. Ravallion. 2008. *The impact of the global financial crisis on the world's poorest*. Disponible en <http://www.voxeu.org/index.php?q=node/3520> [consultado el 19 de mayo de 2011].
-  Simonazzi, A. 2009. “Care regimes and national employment models”, en *Cambridge Journal of Economics*, vol. 33, núm. 2 (Cambridge, Cambridge Political Economy Society) págs. 211 a 232.
-  Tcherneva, P. y L. Randall Wray. 2007. *Public employment and women: The impact of Argentina's Jefes program on female heads of poor households*, Documento de trabajo núm. 519 (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
-  Tepepa, M. 2009. *Community development and ELR: A gender perspective on the Jefes y Jefas de Hogar*, “Employment Guarantee Policies: Responding to the Current Crisis, Promoting Long-Term Development Goals”, Conferencia del PNUD y LEVY, 22 y 23 de junio (Annandale-on-Hudson, NY, Levy Economics Institute of Bard College).
-  Warner, M. E. y Z. Liu. 2006. “The importance of child care in economic development: A comparative analysis of regional economic linkage”, en *Economic Development Quarterly*, vol. 20, núm. 1 (Thousand Oaks, CA, Sage Publications), págs. 97 a 103.

Lista de verificación

Principales indicadores de la incorporación de la perspectiva de género en las etapas de un proyecto de inversión en obras públicas

Etapa del proyecto		
1. Preparación:	SÍ	NO
¿Se ha consultado tanto a mujeres como a hombres?		
¿Se ha elaborado un análisis para determinar las relaciones de género imperantes, es decir, a) el trabajo que realizan hombres y mujeres; b) los recursos que emplean hombres y mujeres para realizar su trabajo?		
¿Qué oportunidades se brindan para fortalecer la participación de las mujeres al mismo tiempo que la de los hombres? ¿Qué limitaciones se presentan?		
2. Diseño:	SÍ	NO
¿Tiene la intervención propuesta un objetivo que incida de algún modo en las relaciones de género? ¿Contribuye a reducir o a profundizar las desigualdades de género?		
¿Responde el diseño a las necesidades que se hayan detectado para hombres y mujeres, por ejemplo, baños separados, instalaciones para el cuidado de los niños, licencia por maternidad o paternidad?		
¿Se aplica la discriminación positiva de género, es decir, se han diseñado actividades, objetivos y resultados pensando específicamente en la mujer, como puede ser la aplicación de cuotas en el empleo?		
Cuando en el diseño se asignan tareas y materias de formación para hombres y mujeres, ¿se busca derribar estereotipos de género?		
En el documento de proyecto, ¿se incluyen indicadores sensibles al género que permitan realizar seguimientos y evaluaciones?; por ejemplo, la falta de tiempo (o su aprovechamiento), la distancia entre el hogar y el trabajo, etc.		
¿Prevé el documento de proyecto reforzar las capacidades institucionales del personal de ejecución en materia de género?		
¿Está acorde el presupuesto con las medidas de respuesta a las necesidades de género que se hayan establecido en el proceso de planificación, por ejemplo, baños separados, cuidado de los niños, servicios de un sociólogo, fomento de la conciencia de género, movilización de la comunidad, planificación y ejecución participativas?		

¿Contienen los documentos que formalizan los contratos referencias explícitas a las cuestiones de género pertinentes?		
3. Valoración:	SÍ	NO
¿Se realizó una evaluación de género?		
¿Recoge el documento de proyecto potenciales riesgos para las mujeres y medidas para mitigarlos?		
4. Ejecución y seguimiento:	SÍ	NO
¿Tienen los encargados de la ejecución la capacidad necesaria para poner en práctica el proyecto atendiendo a las diferencias de género?		
¿Se expresa en los pliegos de precalificación y licitación una preferencia por la contratación de consultores, contratistas y demás proveedores de servicios que sean sensibles a la cuestión del género?		
¿Se incorpora la perspectiva de género en la ejecución del proyecto?; por ejemplo, con las siguientes medidas: concientización en la comunidad, contratación equitativa de hombres y mujeres, remuneración igualitaria por trabajos de igual valor, flexibilización de la ejecución del trabajo (uso de un sistema basado en tareas, flexibilidad horaria, etc.).		
¿Se crea en el lugar de trabajo un entorno propicio para la mujer, por ejemplo, con baños separados, atención a los niños, tolerancia cero al acoso sexual, empleo de lenguaje no sexista ("gente en obra" en lugar de "hombres trabajando")?		
¿Se han reconocido estereotipos de género antes de la asignación o de la ejecución de las tareas?		
¿Se han desglosado por género los datos de los objetivos y de los logros?		
¿Se emplea lenguaje no sexista en los informes de seguimiento?		
5. Evaluación	SÍ	NO
¿Exige expresamente el mandato que se evalúen las repercusiones del proyecto en materia de género?		
¿Tiene el equipo de evaluación la capacidad de analizar las repercusiones de género?		



Dotted lines for writing.





A series of horizontal dotted lines for writing, spanning the width of the page.

9 789223 267711

ISBN: 978-92-2-326771-1

