



Decimotercera Conferencia Regional sobre la Mujer
de América Latina y el Caribe

Montevideo, 25 a 28 de octubre de 2016

Panel 4
Trabajo: derechos y autonomía

Laura Pautassi
Investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y
Técnicas (CONICET) de la Argentina

La centralidad del trabajo en la autonomía de las mujeres
Viejas demandas, nuevas acciones

Laura C. Pautassi^(*)

En 40 años de Conferencias regionales de la Mujer de América Latina y el Caribe, mucho se ha avanzado en términos de igualdad de género y el trabajo. En este proceso, tanto a nivel productivo y remunerado, como reproductivo y economía del cuidado, y de manera más reciente el trabajo comunitario, han ocupado una centralidad relevante. Un recorrido por los debates, demandas y consensos de las Conferencias nos dan cuenta de la relación estructural entre el trabajo y la desigualdad, con múltiples vínculos y connotaciones, pero no siempre claramente identificadas (CEPAL, 2016).

En primer lugar, la alusión a la desigualdad estructural de dichos consensos está asociada generalmente a los mercados laborales, como una suerte de abstracción generalizada sin explicitar el papel determinante de la cultura patriarcal en los mismos, y cómo el impacto de la globalización económica afecta las desigualdades de género. No se ha avanzado de un modo significativo en el dato externo que significan las presiones económicas internacionales y los distintos modos en que son procesados por los actores locales. Concretamente, la manera en que las instituciones locales procesan el efecto de la globalización, podrían llegar a revertir estos comportamientos, en tanto se lo planteen como un objetivo explícito.

Sin embargo, a lo largo del recorrido de esos últimos 40 años a nivel regional, se ha identificado la injusta división sexual del trabajo que ha sido más débil a la hora de brindar respuestas institucionales. En todo caso, las acciones institucionales públicas se han concentrado en mejorar los estándares de protección en las cláusulas constitucionales, avanzar en la ratificación de Pactos y Tratados Internacionales, impulsar reformas a los códigos de trabajo y nuevas regulaciones en ámbitos altamente discriminatorios, acompañadas por acciones y medidas de alto contenido e impacto, aunque sin lograr la fuerza necesaria para afianzar un proceso de transformación estructural tal como demanda la verdadera implementación del enfoque de género.

Si nos detenemos en los compromisos de inicio del siglo XXI, comenzado por la Declaración del Milenio, el desembarco del enfoque de derechos en las políticas públicas, la aprobación de planes de igualdad y las metas específicas de cumplimiento adoptadas por una centena de Estados, al cabo de una década los resultados fueron notorios. Si consideramos a América Latina, es evidente la forma en que rápidamente el lenguaje de derechos fue adoptado por la mayoría de los Estados, con el consiguiente entusiasmo cívico que significó particularmente para sectores en condiciones de vulnerabilidad vivenciar el salto desde la condición de “beneficiarios” de políticas focalizadas a ser considerados como titulares de derechos. Si bien el mayor peso del accionar estatal fue en clave comunicacional y retórico, no es menor el empoderamiento producido en las mujeres y varones de la región, marcado por un retorno a demandas sostenidas en torno a las obligaciones que les competen a los Estados para con sus ciudadanas y ciudadanos.

En el campo específico de las regulaciones laborales, el accionar estatal se ha concentrado en tres tipos de medidas i) reformas vinculadas a las **relaciones individuales del trabajo**, ii) medidas vinculadas con el derecho al **cuidado** en la normativa, iii) un **mix de programas de empleo y de transferencias de ingresos**.

^(*) Investigadora CONICET y Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, Argentina Consultora División Asuntos de Género, CEPAL.

En el caso de las primeras, el énfasis estuvo puesto en una suerte de doble registro: por una parte, muchos Estados aplicaron medidas de “contra-reforma” a los cambios adoptados en los años noventa, derogando leyes claramente regresivas impuestas en los años de ajuste estructural, con el restablecimiento en muchos casos de marcos de negociación colectiva que habían sido desactivados, generando un escenario de movimiento en materia regulatoria importante. Sin embargo, el tamiz de las reformas no fue promover la igualdad entre mujeres y varones sino restablecer condiciones de contratación o indemnizaciones por despido más protectorias de los trabajadores en general.

En paralelo, la mayoría de los países inició procesos de sanción de nueva legislación de corte igualitaria, siendo el dato más notorio las leyes de empleo doméstico remunerado, inclusive anticipadamente al Convenio 189 de la OIT (2011). De esta forma, comenzando por Bolivia y Perú (2003), Uruguay (2006) y continuando con varios países que derogan marcos discriminatorios de regulación de este segmento ocupacionales (Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Paraguay, Venezuela) los cuales históricamente habían recibido una consideración regulatoria por debajo de las condiciones generales de contratación, que se expandió a algunos otros sectores ocupacionales, como trabajadores rurales, regulaciones en el área de servicios y nuevas tecnologías.

En el segundo registro, las medidas adoptadas comprenden a aquellos países tardíos en términos regulatorios, donde en el marco de nuevas coaliciones gobernantes elevaron propuestas de regulación o aquellos casos, como el Estado Plurinacional de Bolivia o Ecuador, que de la mano de la reforma constitucional, activó la sanción de leyes de condiciones de trabajo igualitarias. Al respecto, la noción de igualdad se concentró en efectos del tratamiento equitativo de trabajadoras y trabajadoras, pero no en marcos que ataquen explícitamente la división sexual del trabajo. A su vez cabe señalar que muchos países de la región avanzaron en regulaciones en el campo del derecho de familia (Marco, 2009) y reconocimiento de la diversidad sexual, que incluyen desde el matrimonio a personas del mismo sexo o el reconocimiento de identidades de género, con cláusulas que abarcan en algunos casos medidas de seguridad social, pero no permearon al conjunto de regulaciones laborales y de la seguridad social. Otra vez, son específicas para estas identidades sexuales pero no han “atravesado” la normativa sustantiva.

ii) incorporación de medidas vinculadas con el **derecho al cuidado**: este es el escenario más novedoso, especialmente porque desde mediados de los años setenta, cuando se establecieron las principales regulaciones vinculadas a la conciliación del trabajo con las responsabilidades familiares, y donde la mayoría de las normas garantizaban mejores condiciones a las madres para trabajar remuneradamente, sin incluir a los varones en dichas medidas (Pautassi, Faur y Gherardi, 2004). De la mano del reconocimiento del cuidado como derecho (Pautassi, 2007, posteriormente incluido en el consenso de Quito, Brasilia y Santo Domingo) comienza un proceso muy interesante de propuestas normativas que avanzan en relación con el tiempo para cuidar (ampliación de los plazos de licencia por maternidad de manera central, incremento de los prácticamente inexistentes plazos de licencia para varones, en muchos países equiparando nacimiento con adopción), y en menor medida licencias parentales, licencias por lactancia, en algunos casos acompañadas de impulso a la infraestructura adecuada (espacios para lactancia).

Le siguen medidas vinculadas con la infraestructura de cuidado, en algunos países con cambios en el número mínimo de mujeres trabajadores formales para que corra la obligatoriedad de los empleadores de provisión de jardines maternales o guarderías. En este caso, me refiero que no hubo debate por ampliar a trabajadoras y trabajadores con responsabilidades familiares, sino que el sesgo de género perdura en que solo se provee a las mujeres espacios para el cuidado de los niños y niñas. También el proceso se extiende a medidas de ampliación de responsabilidades y provisión pública de primera infancia, como parte integrante del sistema educativo formal, y con avances en la inversión estatal. La ausencia notoria sigue estando en regulaciones de cuidado para personas adultas mayores bajo responsabilidad del hogar –o en este caso de asalariados formales-, o personas con discapacidad –con algunas excepciones de licencias

ampliadas por hijos e hijas con síndrome de down, pero en general el impulso de cambio se concentra en el cuidado de los niños y niñas (Rico y Robles, 2016, Pautassi y Rico, 2011).

En relación con el dinero para cuidar, no han existido procesos de reforma en materia de seguridad social que amplíen las asignaciones familiares sino en algunos casos se redujeron, particularmente durante la década de los años noventa, y no fueron restablecidas. En síntesis, este importantísimo escenario de reforma, aún en curso y con iniciativas muy novedosas como los sistemas nacionales de cuidado (Uruguay y Costa Rica) significa un avance que debe ser incorporado con una segunda etapa de desarrollo de la equidad de género, esto es, garantizar el cuidado como derecho, pero no de manera particular para las mujeres, sino para cada persona.

Finalmente, se identifica un **mix de programas de empleo y de transferencias de ingresos**, en donde la respuesta también es dual, en tanto hay una mayor presencia de varones en los programas y acciones transitorias de empleo o de formación profesional y por otro lado, los programas de transferencias condicionadas de ingresos (PTC), donde lo novedoso –además de la masividad- es la titularidad de la transferencia en los niños, niñas y adolescentes (NNA) con la designación de la madre como perceptora elegida, dadas sus mejores competencias para administrar recursos en contextos de escasez. En uno y otro caso, también la ausencia de perspectiva de género es notoria, estimulando condiciones de contratación para varones y permanencia en el cuidado –con halo virtuoso- para las mujeres.

Es decir, en el segmento de informalidad laboral, las respuestas son más tibias en el campo de la promoción de la registración –dado el bajo éxito que en algunos países como los del cono sur han tenido distintas acciones- con lo que este tipo de medidas, especialmente los programas de empleo se han perpetrado a lo largo de varias décadas, con ciertas adecuaciones, donde la inicial transitoriedad se ha convertido en la regla, y los destinatarios no encuentran otra opción estable de inserción que la permanencia en los programas. En términos de impacto de gestión política, estas respuestas permiten un grado de tolerancia mayor sobre la informalidad que sobre el desempleo, resultado a todas luces respuestas que difícilmente se desmantelen, más en contextos de desaceleración de la disminución de la pobreza como indica la CEPAL (2015). No es lo mismo para responsables públicos tener niveles de precariedad e informalidad elevados que tener una tasa de desempleo alta. La diferencia es que, en el caso de las mujeres, son muchas décadas de mantener estos índices elevados, sin que se hayan activado medidas y políticas activas de empleo para mujeres.

Del mismo modo, la transferencia de ingresos vinculada a condicionalidades de cuidado de NNA, ha potenciado un traslado de responsabilidades directas a las mujeres, quienes no sólo cargan con el trabajo de “nutrir” bien a los titulares, sino que se convierte en un requisito indispensable para el acceso a la transferencia, que les impide cualquier tipo de ejercicio de su autonomía. La transferencia y sus condicionalidades actúa como una fuerza centrífuga que por un lado promueve un impacto indiscutible para el sostenimiento de los hogares en 20 países de la región, pero por otro sujeta a las mujeres al cuidado. Ninguno de estos programas han considerado las demandas y responsabilidades de cuidado, como tampoco han establecido acciones conjuntas con los distintos sectores involucrados, sea el sector educación, salud, infancia y las áreas o mecanismos para el adelanto de la mujer (MAM). En términos de capacidades institucionales existen numerosas brechas funcionales y una dispersión de recursos considerable.

En síntesis, son innegables los avances en términos de inserción asalariada formal de las mujeres en América Latina, aunque no se puede decir lo mismo de la incorporación de los varones en las tareas de cuidado. Inclusive en muchos casos, reciben nuevos apoyos en los ámbitos comunitarios, otra vez gracias a una oferta de cuidado comunitaria brindada nuevamente por mujeres. Del mismo modo que se ha denunciado la reproducción del círculo de la pobreza, con sus componentes de género e inter e intra generacional, existe un círculo vicioso de la consideración de la “elasticidad infinita” de la capacidad de las mujeres para trabajar, el

cual es fortalecido por estos esquemas de avances y reformas –con lógica estanca- y con la convicción de los decisores públicos que las mujeres van a continuar trabajando. Sin duda que estos círculos presentan matices y la presencia de actores locales –en especial las demandas de los movimientos de mujeres- van a plantear distintos comportamientos entre países y en su interior, pero lo cierto es que el patrón de injusta división sexual del trabajo se mantiene estable.

Por otra parte, no se promueven debates amplios sobre condiciones de trabajo, calidad del empleo, tiempo y espacios para desarrollarlos, habiendo perdido las políticas laborales la centralidad que otrora tenían. Por obvias razones, las propuestas de corte igualitario y en pro de la equidad de género, no se encuentran en esta segunda década en el centro de la preocupación política y económica. Muy por el contrario, la comprobación y suficiente evidencia empírica que disponemos en la región de que existen nudos persistentes de discriminación de género, nos lleva a interrogarnos que es fundamental vincular los múltiples aspectos que hacen a la autonomía de las mujeres.

Retomando la centralidad del trabajo: vías de acción

La agenda 2030 y los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) presentan una oportunidad en términos de establecer sinergias con los procesos que se están dando al interior de los Estados, al mismo tiempo que interesa preguntarse si es posible identificar vínculos entre las políticas de igualdad que podrán efectivamente avanzar en modificar la estructura de discriminación que brinda su justificación permanente a la injusta división sexual del trabajo.

La forma de abordaje normativo analizada, de modo esquemático por cierto, entra en tensión con las responsabilidades de cuidado, para los que las reformas aplicadas han iniciado un proceso de cambio, pero aun son muy incipientes. La mayor potencialidad del derecho al cuidado es que lo desvincula de la relación asalariada formal y se sitúa en cada persona como sujeto titular de derechos. Y esa potencialidad que los Consensos de las Conferencias de la Mujer han impulsado al reconocer derechos, sumado al conjunto de derechos incorporados por los Estados de la región, representa una oportunidad para demandar el cumplimiento de las obligaciones.

Por lo tanto, entre las medidas seleccionadas se pueden identificar en cada campo las obligaciones que tiene el Estado para cada derecho de las mujeres, dejando en claro que cada derecho no incluye un ideario o metas de cumplimiento voluntario sino que hay obligaciones claramente identificadas y exigibles de hacer y abstenerse para cada Estado. Entre otros aspectos se destacan a modo de vías de acción:

1. Acciones de los Estados para producir fuentes de información específicas de género, desde las encuestas permanentes de hogares, la identificación de cuentas satélites, las encuestas de uso del tiempo, información sistemática en materia de violencia de género (y no encuestas esporádicas como sucede generalmente). Por lo mismo, que cada Estado trabaje intersectorialmente destacando el uso y potencialidad de cada instrumento de recolección, bajo la convicción que el déficit de información estructural que cuentan los Estados se combate no sólo con más herramientas sino con la periodicidad de las fuentes existentes y con consiguientes recursos. Allí la sinergia con los ODS es clara.
2. Otra de las medidas a incorporar es la producción de información por parte del Poder Legislativo y Judicial. En el primero se deben sumar esfuerzos para que se conozca el proceso legislativo en su totalidad: desde los proyectos de ley que se han presentado en distintas áreas y problemáticas vinculadas a la agenda de género, a los debates legislativos que den cuenta de los motivos de aprobación o rechazo de un proyecto de

ley. En igual sentido, se requiere la producción urgente de información en términos de acceso a la justicia, característica distintiva de los derechos. En general en la región se desconoce cuánto dura un proceso judicial, que casos se demanda, quienes acceden y cómo resuelven las juezas y jueces. Por lo tanto una medida es incluir a estos dos poderes como organismos tan responsables de producir información como el sistema estadístico a cargo del Poder Ejecutivo.

3. Dado que la autonomía parte por el fortalecimiento del accionar de las mujeres, por sus formas de activismo en defensa de sus derechos, es necesario promover formas estables de compromisos en favor de la igualdad. No solo se requiere el empoderamiento individual sino el acceso a puestos de conducción, junto con la promoción de una sociedad civil comprometida, informada y activa, realizando el seguimiento, monitoreo y exigibilidad de rendición de cuentas a los poderes políticos. Del mismo modo promover la participación de las mujeres en instancias de decisión gremial y procesos de negociación colectiva laboral es fundamental.
4. En relación con el tiempo, y considerando algunas iniciativas que se han dado en la región, se recomienda estimular procesos de negociación colectiva laboral que incorporen el debate de políticas de cuidado y conciliación trabajo familia para mujeres y varones con responsabilidades familiares pero también licencias para afrontar las situaciones de violencia contra las mujeres, pero que también incluya identidades sexuales diversas, cuidado de personas adultas mayores, enfermos o personas con discapacidad.
5. Debido a que los procesos al interior de los países son altamente heterogéneos, existen medidas igualitarias adoptadas, aunque cada una de ellas presenta tensiones entre disposiciones más igualitarias y otras que en cierto sentido, redundan en la permanencia de obstáculos para alcanzar la igualdad de género. Esta tensión debe ser urgentemente revisada. Por otra parte, las regulaciones laborales perpetúan la separación entre lo público y lo privado, sin la suficiente consideración de la división y de los antagonismos existentes en uno y otro ámbito, relegando de esta forma al ámbito privado las particularidades y las diferencias en términos de género.
6. En consecuencia, la brecha entre garantía y tutela efectiva de derechos sociales y laborales perdura y en relación con las destinatarias de los Planes de transferencia de ingresos es aún mayor y prácticamente infranqueable, con graves consecuencias en términos de ejercicio de autonomía. Esto es, presenta un impacto claramente diferenciado en términos de género pero afecta por igual a varones y mujeres.

Finalmente, promover una vinculación directa entre empleo – pensando en un puesto de trabajo protegido- y las medidas igualitarias para el trabajo, el cuidado, y la agenda igualitaria, en donde promover la autonomía económica, física y política de las mujeres resulte central. Sin participación sostenida de las mujeres, difícilmente se alcancen los logros necesarios para promover un ejercicio igualitario de derechos. No se trata de seguir incluyendo nuevas cláusulas sino de poder aplicar medidas que efectivicen mejores condiciones de trabajo –remunerado, de cuidado y comunitario- para mujeres y varones. Reubicar el trabajo en la centralidad que tiene como política pública y responsabilidad estatal es una medida urgente e implica una acción en pos del desarrollo sostenible.

Referencias Bibliográficas

CEPAL (2016) 40 años de Agenda Regional de Género. XIII Conferencia regional sobre la mujer de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, División de Asuntos de Género.

CEPAL (2015) Panorama Social de América Latina y el Caribe. Santiago de Chile, CEPAL.

Marco, Flavia (2009), Legislación comparada en materia de familias. Los casos de cinco países de América Latina, Serie Políticas Sociales N° 149, Santiago de Chile, CEPAL

Pautassi, Laura (2007) El cuidado como cuestión social desde el enfoque de derechos. *Serie Mujer y Desarrollo* N° 87, Santiago de Chile, CEPAL.

Pautassi, Laura; Faur, Eleonor y Gherardi, Natalia (2004) Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Límites y omisiones para una mayor equidad”, *Serie Mujer y Desarrollo* N° 56. Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

Pautassi, Laura y Rico, María N. (2011). “Licencias para el cuidado infantil. Derecho de hijos, padres y madres”; en: *Desafíos. Boletín de la infancia y adolescencia sobre el avance de los Objetivos de Desarrollo del Milenio*, N° 12. Santiago de Chile: CEPAL-UNICEF.

Rico, Nieves y Robles Claudia (2016) Políticas de cuidado. en América Latina. Forjando la igualdad. En: *Serie Asuntos de Género* N° 140. Santiago de Chile, CEPAL.