



Mujeres y empleo: avances y desafíos en las políticas para la participación laboral de las mujeres en Europa, América Latina y Caribe en el contexto de la recuperación post-pandémica

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	102
Capítulo 1: Estado de la cuestión: una aproximación general a la problemática y a los grandes desafíos	104
Capítulo 2: la agenda internacional: cuáles son los retos actuales y las propuestas para promover la participación de la mujer en el mundo laboral	107
Capítulo 3: Aprendizajes sobre las políticas públicas y medidas para la promoción del empleo femenino en la UE y ALyC.	115
Capítulo 4: Recomendaciones basadas en los aprendizajes de las prácticas identificadas por el estudio de la AAU y las tendencias de la agenda internacional	123
Conclusiones	126

Nota para el lector: la información que recoge este Policy Paper se basa en el estudio realizado por un grupo de investigadores/as coordinado por la Anglo-American University (AAU) de Republica Checa y encargado por el Programa EUROsocial y la Fundación EULAC –(en adelante "estudio AAU")¹

La Fundación EU-LAC, con sede en Hamburgo, constituida por los 61 países de la Unión Europea (UE), América Latina y el Caribe (ALC), y la Unión Europea como miembro propio, tiene dentro de sus objetivos la promoción de espacios de reflexión sobre los desafíos que enfrentan la UE y ALC para alcanzar mayores niveles de bienestar para sus sociedades y mejores rutas para el futuro. En este sentido, promover un debate informado y propositivo sobre la inclusión de las mujeres jóvenes en el mundo laboral, está en el centro del interés de la Fundación y de los actores birregionales que promueven el desarrollo inclusivo y sostenible.

1. El estudio estuvo a cargo de Lourdes Daza Aramayo, LAC-Center AAU, y fue realizado por el siguiente equipo de investigadoras: Alena Křížková, Purificación López Igual, Vanda Maufras Černohorská, Blanka Nyklová, Raquel Partida Rocha, Elin Peterson, Marie Pospíšilová, Cecilia Rocha Carpiuc, Paula Rodríguez-Modroño, Isabel Távora, Marta Vohlidalová, Eugenio Actis di Pasquale, Tindara Addabbo, Eliana Aspiazu, Romina Cutuli, Filippo Damiani, Lourdes Gabriela Daza Aramayo, Radka Dudová, Julia Espinosa Fajardo, Ana María Fernández Marín, Lenka Formánková, Marie Hermanová.

Por otra parte, EUROsociAL+ es la tercera fase del Programa de cooperación de la Unión Europea impulsado al alero de las conclusiones de las Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno CELAC - UE. Su objetivo es apoyar las políticas públicas nacionales de 18 países de América Latina con impacto en la cohesión social, a través del intercambio de experiencias, conocimiento y acciones de asistencia técnica entre los países de América Latina y Europa. El Programa cuenta con tres áreas principales de políticas públicas: políticas sociales, de buena gobernanza e igualdad de género. En este marco, la promoción de la inserción de mujeres jóvenes en el mundo del trabajo es un ámbito fundamental de las actividades de apoyo a los países. El Programa es también un espacio de diálogo birregional sobre políticas públicas entre instituciones de América Latina y Europa y busca promover la reflexión en torno a las cuestiones de su agenda de intervención.

El Programa de la Unión Europea EUROsociAL+ y la Fundación EU-LAC a inicio 2018 lanzaron una convocatoria sobre "Buenas Prácticas e Innovaciones para la Inclusión de Mujeres Jóvenes al Mundo Laboral en la Unión Europea, América Latina y el Caribe". Dicha convocatoria tenía por objeto recoger y compartir entre organizaciones sociales, actores empresariales, instituciones públicas y tomadores de decisión, aquellas experiencias positivas que lograron rendir frutos para disminuir las brechas de género y generacionales que aún persisten en los sistemas económicos, políticos y sociales en ambas regiones. Entre las experiencias recibidas, se seleccionaron 10 que por sus objetivos, procesos metodológicos y resultados, son de referencia e innovativas para lograr condiciones de empleo decente y mejores niveles de vida para las mujeres jóvenes de la Unión Europea y de América Latina y el Caribe. Dichas buenas prácticas están publicadas en un documento disponible online. Además dichas buenas prácticas fueron presentadas y discutidas en un Seminario birregional organizado en Ciudad de México en septiembre 2018.

A continuación de esa iniciativa, el Programa EUROsociAL y la Fundación EU-LAC en 2020 lanzaron

una convocatoria para realizar una investigación sobre el ámbito de las políticas públicas puestas en marcha o en fase de diseño por los gobiernos de las dos regiones para hacer frente a las problemáticas relacionadas con la inserción laboral de mujeres jóvenes, en particular en el contexto pandémico y post-pandémico. Este Policy paper se basa en la investigación desarrollada por un grupo de expertos/as de la AAU, asignataria de la convocatoria y es fruto del trabajo de revisión, sistematización y selección de experiencias de las expertas Sara Bayes² y Almudena Moreno³.

RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento tiene como finalidad aportar insumos y contribuir a la reflexión para la toma de decisiones en el ámbito de la igualdad en el empleo entre hombres y mujeres. Pretende ser un documento de propuestas y medidas de políticas públicas que **podrán tomarse en consideración, tanto en los 27 países de la Unión Europea (UE27) como en su relación con sus socios de América Latina y el Caribe (ALC)**, para contribuir a una mayor incorporación de mujeres al empleo de manera estable y en condiciones de equidad. Para ello, el documento se ha ordenado en cuatro secciones estructuradas tal y como se expone a continuación.

En la primera sección se presentan los **principales problemas que afrontan las mujeres** en su acceso al mercado laboral, poniendo de manifiesto su menor ocupación, su alta presencia en puestos de peor calidad (mayor índice de contratación temporal y de empleos a tiempo parcial), una relevante brecha salarial (inferior acceso a los puestos de decisión o menores salarios comparativamente) y una sobrecarga por el trabajo no remunerado y de cuidados. Las evidencias indican que la situación de partida se ha visto agravada con la llegada de la pandemia COVID-19.

2. Sara Bayes tiene experiencia acreditada en la coordinación de iniciativas de cooperación institucional entre la administración pública de los países de América Latina y el Caribe y las instituciones europeas, además de la dirección de proyectos birregionales UE-ALC sobre políticas públicas en el ámbito social: empleo e inclusión social, migración, cuestiones de género y salud pública. Tiene experiencias en la elaboración de estudios de buenas prácticas, redacción de policy papers y coordinación de actividades para la transferencia de conocimiento.
3. Especializada en metodologías de planificación, seguimiento y evaluación de proyectos con enfoque de género, así como en fortalecimiento institucional de entidades públicas como de la sociedad civil. Cuenta con 25 años de experiencia profesional en el ámbito de la cooperación al desarrollo internacional a nivel académico (Universidad Complutense), con distintas organizaciones internacionales de ámbito multidisciplinar (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo -AECID- y la Unión Europea) y en diferentes puestos y países, con experiencia profesional de 9 años en Iberoamérica (Venezuela, Nicaragua y Ecuador) y el resto en Europa (Madrid, Bruselas y Montenegro), en Asia (Indonesia) y en África (Senegal, Gambia y Guinea Bissau). A partir de febrero 2011 dirigió la Agrupación Temporal de Organizaciones (ATO-SAGE) formada por IPADE, Solidaridad Internacional y Habitáfrica (hoy Alianza por la Solidaridad-ActionAid), para el Convenio Seguridad Alimentaria y Gobernanza Ambiental en Senegal, Gambia y Guinea Bissau, pasando a ser la Coordinadora del Programa de Desarrollo Local Sostenible de Alianza por la Solidaridad-ActionAid tras la fusión.

En una segunda sección recopila **propuestas y hojas de ruta** para contribuir a promocionar la participación de las mujeres en el mundo laboral. La fuente de estas iniciativas tiene su origen en diversas organizaciones del Sistema de Naciones Unidas (sobre todo ONU Mujeres y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe -CEPAL-), otros organismos especializados (destacando la Organización Internacional del Trabajo -OIT-) y la Unión Europea. Así, según la documentación citada, estas entidades sitúan la necesidad de impulsar acciones de política de empleo dirigidas a:

- aumentar la participación equitativa en los diferentes sectores de la economía;
- superar la brecha salarial;
- fomentar la corresponsabilidad de la vida laboral, personal y familiar, poniendo en el centro a la economía de los cuidados y los sistemas de protección social.

La tercera sección del documento destaca algunas de las **principales respuestas**, en términos de políticas públicas, a las problemáticas señaladas en los capítulos anteriores que han sido impulsadas en países de la UE27 y ALC; en particular aquellas que se han definido como ejes para la recuperación económica post-pandemia. A tal fin, se han sistematizado y ordenado los hallazgos más significativos del análisis de partida, llevado a cabo por la Anglo-American University (AAU), en relación con las medidas que son necesarias para favorecer el acceso de las mujeres al empleo en condiciones de equidad y calidad. Los aprendizajes se han ordenado de acuerdo con cuatro dimensiones de los estudios previos:

- Incentivar la paridad y la conciliación a través de las experiencias en Chile, México, Portugal, Suecia, República Checa y la Unión Europea.
- Formalización de los empleos, analizando la iniciativa de República Dominicana.
- Formación y políticas activas de empleo puestas en marcha en Chile y Uruguay.
- Nuevas tecnologías y empleo: TIC y teletrabajo desarrolladas en Argentina, Chile y España.

Por último, la cuarta sección propone una serie de recomendaciones para mejorar la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo y disminuir la brecha salarial entre hombres y mujeres.

Las medidas concretas que se sugieren se han ordenado en un decálogo de iniciativas que se espera contribuya a: (I) eliminar los desequilibrios en el acceso y la participación de las mujeres en el mercado laboral; (II) asegurar que los procesos de promoción, formación y las condiciones de trabajo (incluidas las retributivas) respeten el principio de igualdad de trato y oportunidades; y, (III) favorecer la corresponsabilidad de la vida laboral, personal y familiar.

Estas recomendaciones parten de lo abordado en las secciones precedentes, retomando tanto las lecciones aprendidas con la puesta en marcha de acciones de política pública en ALC y la UE, como los principales documentos programáticos que se desprenden de la agenda internacional que relacionan el empleo y la situación de las mujeres. Para ello se sugieren una serie de medidas dirigidas a:

- Favorecer las acciones de formación para el empleo a las mujeres.
- Avanzar hacia una remuneración por trabajo de igual valor entre hombres y mujeres.
- Aumentar la autonomía económica de las mujeres mediante la formalización del autoempleo y del emprendimiento.
- La formación e incentivos para la inserción de las mujeres de cara a su incorporación a trabajos o puestos en los que están infrarrepresentadas.
- Facilitar que el teletrabajo, las TIC las plataformas digitales para que puedan ser herramientas que faciliten el acceso al empleo de las mujeres.
- Impulsar una redistribución más equitativa del trabajo de cuidados no remunerado que ayude a reducir la asimetría de los cuidados que lastran a muchas mujeres.
- Dar visibilidad e integrar las acciones vinculadas al cuidado como parte de la economía.
- Contribuir a un sistema de protección social que acompañe las políticas de empleo con equidad

Se espera que la puesta en marcha de las acciones que se proponen, y que se apoyan en los documentos de diagnóstico que originan este informe, ayudarán a situar a las mujeres en el centro de la recuperación económica en condiciones de igualdad y de justicia social.

CAPÍTULO 1: ESTADO DE LA CUESTIÓN: UNA APROXIMACIÓN GENERAL A LA PROBLEMÁTICA Y A LOS GRANDES DESAFÍOS

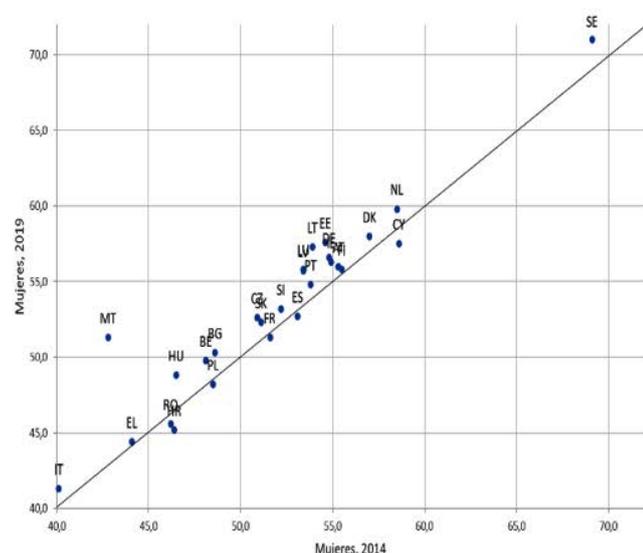
¿A qué nos enfrentamos cuando queremos promover la participación de las mujeres en el mercado de trabajo? Principales problemas en cifras

Antes del inicio de la pandemia COVID-19 la tasa de participación de las mujeres en el mercado laboral de los 27 países de la Unión Europea (UE27) y de América Latina y el Caribe (ALC), en términos generales, era

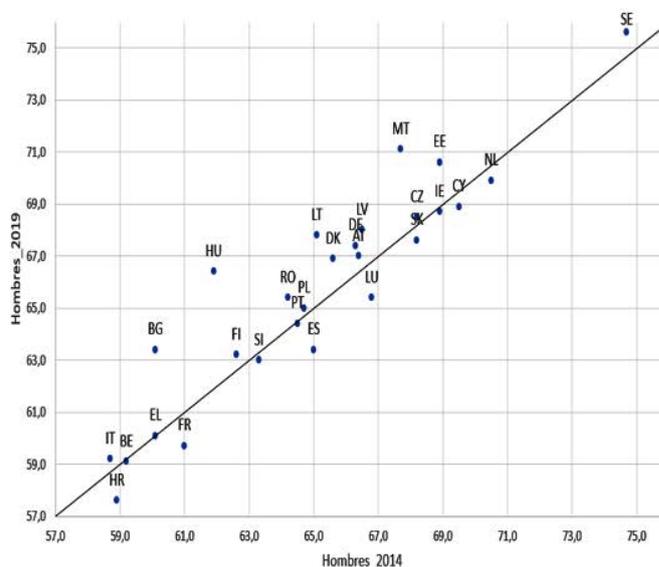
menor que la de los hombres. Así, la tasa de ocupación de las mujeres en la UE27 era entorno al 48% frente al 60% de promedio de los hombres en 2019. En el caso de ALC, y a pesar de una mejora de los años precedentes en términos de acceso al empleo femenino en la región, la brecha de género era superior a 20 puntos porcentuales (p.p.) en más de la mitad de los países, llegando a 32,5 p.p. en México.

Gráfico 1. Unión Europea (27 países): tasas de participación femeninas y masculinas, 2014 y 2019 (en porcentajes)

A. Mujeres



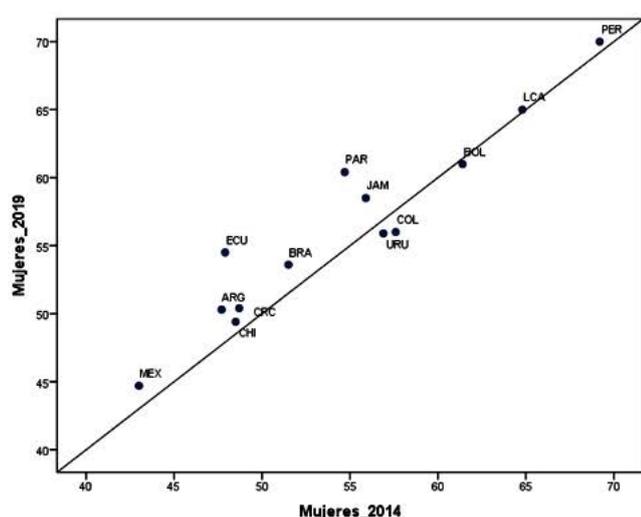
A. Hombres



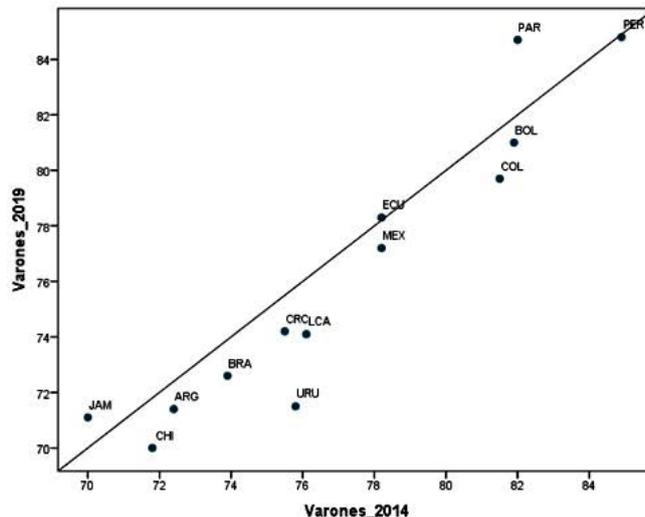
Fuente: Elaboración propia por parte del equipo de la AAU con datos de ILOSTAT

Gráfico 2. América Latina (13 países): tasas de participación femenina y masculina, 2014 y 2019 (En porcentajes)

A. Mujeres



A. Hombres

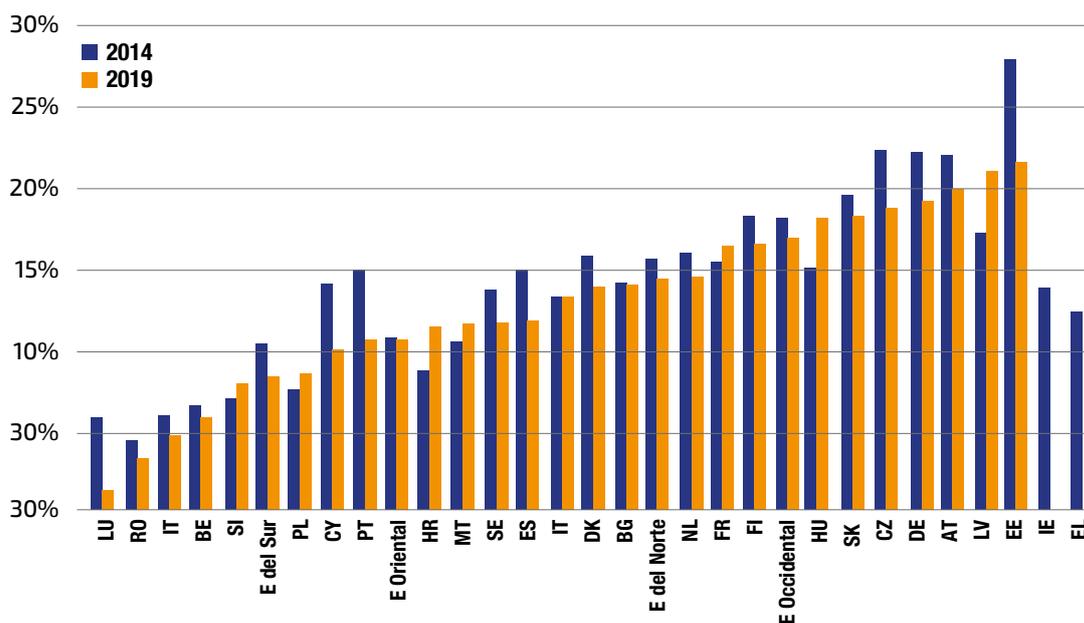


Fuente: Elaboración propia por parte del equipo de la AAU con datos de ILOSTAT

Es necesario señalar que, en general, tanto las mujeres como varones de la UE27 y de ALC presentaban unas tasas de ocupación más elevadas cuanto mayor es su nivel educativo. Destacan los países europeos meridionales o Argentina, Chile y Costa Rica, países donde se manifiesta una relación directamente proporcional entre nivel de estudio y ocupación femenina, con una ocupación mayor para las mujeres con niveles de estudios más altos.

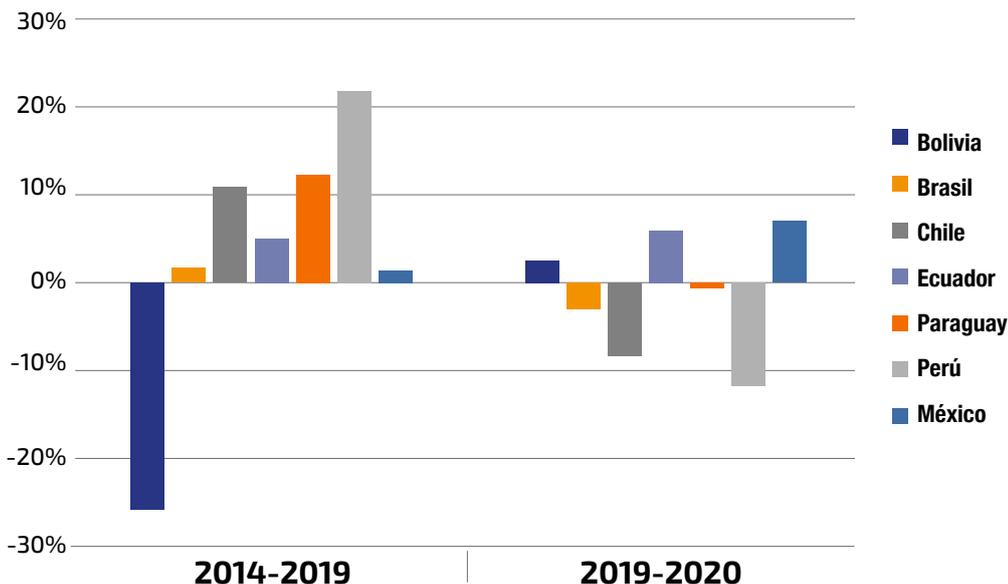
A la menor tasa de ocupación femenina **habría que añadir que ocupaban empleos de peor calidad** (mayor índice de contratación temporal y de empleos a tiempo parcial), presentaban una relevante brecha salarial (inferior acceso a los puestos de decisión o menores salarios comparativamente) y **una sobrecarga por el trabajo doméstico no remunerado y de cuidados**.

Gráfico 3. Unión Europea: Brecha salarial hora no ajustada, 2014 y 2019



Fuente: Elaboración propia por parte del equipo de la AAU con datos de Eurostat

Gráfico 4. América Latina (7 países): Variación interanual pre-pandemia y durante la pandemia de la proporción de mujeres en puestos directivos de gestión (en porcentajes)



Fuente: Elaboración propia por parte del equipo de la AAU con datos de ILOSTAT

Con la llegada de la pandemia, según el estudio realizado por la AAU, en los países de la UE, la tasa de actividad de las mujeres descendió en un 3,7% en el segundo trimestre de 2020 respecto al mismo trimestre del año anterior, con un impacto más negativo en los países del Sur de Europa (-6%), seguido de Europa Occidental (-2,8%), Europa del Norte y Europa del Este (-2%). La caída de las tasas de actividad masculinas ha sido inferior en el conjunto de Europa (-2,7%), destacando Europa meridional con el -4.3%, Europa occidental con -3% y menos del 1% en el resto de Europa. Esta caída se explicaría por la mayor presencia de mujeres en sectores afectados por las medidas de confinamiento durante un tiempo más prolongado.

En la región de ALC se observó un impacto mayor para las mujeres que para los varones y, a la vez, una recuperación más lenta del empleo. Cabe destacar que el empleo informal, altamente feminizado, sufrió el mayor impacto durante 2020, lo que supuso que un gran número de mujeres perdiera su fuente de ingresos.

Según el mismo estudio de la AAU, las mujeres tanto de Europa como en América Latina y Caribe desde antes de la pandemia eran las principales encargadas de las labores de cuidado remunerado y no remunerado. Con la puesta en marcha de las medidas de confinamiento, las mujeres incrementaron una buena parte de estas actividades de cuidado en hogares y los cuidados de dependientes durante la cuarentena. Además, como en general las mujeres ganaban menos que sus parejas masculinas, las mujeres presentaron mayor posibilidad de perder sus trabajos o tener que renunciar a ellos, para poder cuidar a sus hijas e hijos durante el confinamiento.

Otra cuestión que cabe destacar es que las mujeres perdieron más empleos por encontrarse en mayor medida en sectores afectados -por lo general paralizados- durante más tiempo, sin posibilidad de teletrabajo (servicios personales, hostelería, restauración, comercio, actividades artísticas o turismo).

Adicionalmente, en ALC, como región caracterizada por estructuras laborales aún con baja implantación y uso de las TICs y con elevadas brechas tecnológicas, las posibilidades de teletrabajo se presentaron de manera no homogénea entre los diferentes grupos de personas trabajadoras⁴.

CON TODO ELLO, SE PUEDE AFIRMAR QUE EL COVID-19 HA IMPACTADO CLARAMENTE EN EL MERCADO DE TRABAJO EN LOS DOS CONTINENTES, Y, COMO BIEN INDICA EL ESTUDIO DE REFERENCIA⁵, HA CREADO UNA “DOBLE DESIGUALDAD” HACIA LAS MUJERES CON SITUACIONES DE PRECARIEDAD LABORAL PREEXISTENTES: MENOR REMUNERACIÓN, CON UN PERFIL PROFESIONAL DE BAJA CUALIFICACIÓN Y UNA MAYOR CARGA FAMILIAR.

4. Desafíos y oportunidades del teletrabajo en América Latina y el Caribe; disponible en [wcms_811301.pdf \(ilo.org\)](#)

5. Estudio de la AAU

CAPÍTULO 2: LA AGENDA INTERNACIONAL: CUÁLES SON LOS RETOS ACTUALES Y LAS PROPUESTAS PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL MUNDO LABORAL.

2.1- LA PARTICIPACIÓN DE LA MUJER EN EL MERCADO DE TRABAJO: LOS TEMAS CENTRALES

La promoción y la puesta en marcha de políticas inclusivas que faciliten una participación equitativa y real de las mujeres en el **mercado laboral** es una reivindicación histórica y, para la oficina de Naciones Unidas para la Mujer, es la piedra angular de su **empoderamiento económico**. Desde la aprobación de la Declaración de Beijing⁶ hasta la actualidad, diferentes organismos regionales e internacionales han propuesto y planteado políticas teniendo en cuenta la **perspectiva de género**. Asimismo, el **trabajo decente**, la **igualdad de género** y la **no discriminación** ocupan un papel destacado en la **Agenda 2030** y los correspondientes ODS⁷. Cabe citar especialmente el Objetivo 5 (Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y las niñas), el Objetivo 8 (Promover el crecimiento económico sostenido, inclusivo y sostenible, el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos) y el Objetivo 10 (Reducir la desigualdad en los países y entre ellos). Es igualmente necesario destacar los derechos y la problemática sobre el trabajo doméstico recogidas en el **convenio sobre las trabajadoras y trabajadores domésticos de 2011**⁸ de la Organización Internacional del Trabajo. En definitiva, se cuenta con una agenda internacional robusta en materia de medidas y recomendaciones para avanzar en la participación igualitaria de las mujeres en el empleo, desde la lógica del trabajo decente, sin embargo, esto dista de ser una realidad en la mayor parte de los países de América Latina

El Parlamento Europeo en su resolución de 15 de diciembre de 2021⁹ subraya que **“el respeto del derecho al trabajo, así como la igualdad de retribución y de trato, es una condición previa esencial para la igualdad de derechos, la independencia económica y la realización profesional de las mujeres”**. De igual modo, el estudio de la AAU afirma que los pilares

para el **empoderamiento económico** de las mujeres y, con ello su plena inclusión en sociedad, pasarían por contar con: (1) **políticas macroeconómicas** con una **perspectiva de género**: ocupación y empleo, segregación ocupacional, capacitación y generación de competencias y la brecha salarial, y (2) políticas vinculadas a la **protección social**: salud, educación, inclusión y lucha contra la pobreza estructural. El abordaje de ambos pilares de forma coordinada sería la palanca de cambio para una verdadera inclusión de las mujeres en el mercado laboral. La **Unión Europea** en su estrategia de **igualdad de género** defiende que *“el aumento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo tiene un fuerte efecto positivo en la economía... También permite a las mujeres configurar sus propias vidas, desempeñar un papel en la vida pública y ser independientes económicamente.”* Asimismo, la CEPAL subraya que la **economía del cuidado** será un elemento clave para una recuperación económica sostenible siendo indispensable acordar un pacto fiscal. Este marco jurídico deberá estar centrado en las mujeres para orientar recursos a la inversión, la creación de empleo y la promoción de su inclusión digital y financiera¹⁰.

El reto al que nos enfrentamos

Sin duda, el reto al que los policy makers se enfrentan es cómo **maximizar la interrelación entre mujeres&empleo&formación** poniendo en práctica soluciones que tengan en cuenta tanto las necesidades/prioridades sociales como las acciones vinculadas al mercado de empleo; se trata de apostar por un **enfoque sistémico**. Tal y como indica la Comisión Europea en la Estrategia de Género 2020-2025 la mirada hacia las cuestiones de género debe priorizar un “planteamiento dual de **integración** de la perspectiva de género combinada con actuaciones específicas y descansa en la **interseccionalidad** como principio horizontal para su aplicación.”

6. Declaración de Beijing, párrafo 35

7. Fuente Naciones Unidas: Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, resolución aprobada por la Asamblea General, Nueva York, 2015, A/RES/70/1

8. https://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=NORMLEXPUB:12100:0::NO::P12100_INSTRUMENT_ID:2551460

9. https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2021-0500_ES.html

10. Estudio CEPAL-Agosto 2020; <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>

El desafío para los próximos años: una gran oportunidad para las mujeres

Como bien apunta el estudio de la AAU y es igualmente subrayado por la **Organización Internacional del Trabajo**¹¹ los sectores de la salud, el trabajo social y la enseñanza son importantes generadores de empleo, especialmente para las mujeres, porque aportan resiliencia a las economías y a las sociedades. Se identifica como prioritario actuar sobre el **“eje economía de los cuidados”** siendo este uno de los ámbitos menos regulados y donde existen altos índices de informalidad tanto en el contexto europeo como en América Latina y el Caribe. En este sentido, la Dirección General de Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión de la Comisión Europea ha apuntado dentro de la Estrategia de Europa de Empleo el paquete específico sobre *“servicios personales y domésticos”*¹² desagregado en dos conceptos:

- el 63% son actividades asistenciales: cuidado de niños, asistencia a personas mayores, dependientes o discapacitados, excluida la asistencia sanitaria, a las que se reconoce como actividades del cuidado, y
- el 37% son actividades no asistenciales: limpieza, lavandería, preparación de comidas, jardinería, reparaciones de casas pequeñas y clases particulares. A las que se reconoce como actividades de no cuidado, en términos estrictos, aunque vinculadas.

Si bien es cierto que existe un contexto económico y social altamente complejo, donde la misma Organización Internacional del Trabajo¹³ cita que menos mujeres recuperarán el empleo después de la pandemia *“en el futuro próximo, las desigualdades entre mujeres y hombres en el mundo del trabajo agudizadas por la pandemia de COVID-19 persistirán”*¹⁴ entendemos que **es también una oportunidad para que los policy makers** lleven a cabo las reformas necesarias y pongan en marcha nuevas políticas y estrategias que puedan ser el camino para una verdadera inclusión de las mujeres en los mercados de trabajo.

Con el fin de **ofrecer insumos y pistas de reflexión para el futuro**, nos parece necesario analizar y

rescatar las propuestas y planes estratégicos que se formularon antes del 11 de marzo de 2020¹⁵ así como las nuevas propuestas de intervención que se han venido proponiendo los organismos internacionales, la CEPAL o a través del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR¹⁶) de los fondos Next Generation de la Unión Europea (NGUE).

2.2. LAS PROPUESTAS DE LA OIT PARA PROMOVER LA PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES POST-COVID-19

La Organización Internacional del Trabajo en su rol de promotor de la justicia social, la creación de puestos de empleo y la mejora de las condiciones laborales en los Estados miembros que la integran, establece la necesidad de **aplicar la perspectiva de género** no sólo para combatir los obstáculos estructurales sino para incorporar a la mujer en el mundo laboral¹⁷, lo que suele llamarse en diversos informes *“las gafas de género”*.

De igual modo, la OIT interpela a los estados a priorizar el apoyo a los grupos más afectados, en particular, los jóvenes, las mujeres y los trabajadores de baja calificación poco remunerados, para que logren un empleo decente y no padezcan ningún tipo de «secuelas» a largo plazo.

En el actual contexto de pandemia, la OIT ha identificado una **relación de retos** a los que hay que dar respuesta y que, sin duda, inciden en la mejora de la calidad de trabajo de las mujeres y pueden facilitar su incorporación al mercado de trabajo. Siendo los siguientes los más destacados¹⁸:

- Dar mayor atención a la **economía del cuidado**
- Facilitar la transición de las y los trabajadores de la **economía informal a la formal**
- Incrementar la calidad de los ingresos de las mujeres
- Promover el **equilibrio** entre el trabajo y las responsabilidades familiares en el hogar
- Mejorar las condiciones laborales de **las y los trabajadores del cuidado**
- Diseñar **servicios de empleo específicos** para las madres

11. [wcms_814506.pdf \(ilo.org\)](#)

12. Servicios personales y domésticos - Empleo, Asuntos Sociales e Inclusión - Comisión Europea ([europa.eu](#))

13. Igualdad de género: Menos mujeres que hombres recuperarán el empleo durante la etapa post COVID-19, según la OIT ([ilo.org](#)). 19 de julio de 2021

14. A nivel mundial, entre 2019 y 2020, el empleo de las mujeres se redujo en un 4,2 por ciento, el equivalente a una caída de 54 millones de puestos de trabajo, mientras que el empleo de los hombres se redujo en un 3 por ciento, o 60 millones de puestos de trabajo.

15. Fecha en que se declaró el estado de pandemia por la OMS

16. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>

17. El plan de Acción sobre Igualdad de Género 2018-2021. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---gender/documents/publication/wcms_650469.pdf

18. Avanzar en la reconstrucción con más equidad: Los derechos de las mujeres al trabajo y en el trabajo, en el centro de la recuperación de la COVID-19 (19 julio 2021) [wcms_814506.pdf \(ilo.org\)](#)

- Compensar a las trabajadoras de la salud a través de prestaciones y una mayor remuneración (permanente o temporal)
- Incorporar a las mujeres en los empleos **STEM** (ciencia, la tecnología, la ingeniería y las matemáticas) y, a la vez, apoyar el desarrollo de competencias STEM en ellas
- Promover el **acceso universal a sistemas de protección social integrales**, adecuados y sostenibles

Para dar respuesta a estos desafíos, la OIT ha elaborado una serie de **propuestas y recomendaciones** dirigidas a los Estados Miembros y clasificadas en cuatro dimensiones:

2.2.1 Fomentar nuevas políticas de empleo con perspectiva de género:

- Proteger y crear nuevos empleos con un enfoque sobre los ingresos de las mujeres
- Impulsar cambios en los servicios públicos de empleo para aplicar un enfoque explícito de género
- Combatir la desigualdad salarial

2.2.2 Invertir en la economía del cuidado:

- Proponer modalidades de trabajo flexible
- Profesionalizar los empleos vinculados a la economía de los cuidados
- Diseñar prestaciones equilibradas que faciliten la transición de la economía informal a la formal

2.2.3 Promover nuevas políticas sociales (protección social):

- Diseñar e implementar una batería de políticas que incentiven la conciliación familiar y profesional de las mujeres

2.2.4 Incrementar el conocimiento y las capacidades de las mujeres:

- Poner en marcha políticas que combatan brecha de competencias con perspectiva de género
- Intervenir en la generación de nuevas competencias (TICs)
- Adaptar el contenido y alcance de la formación profesional para mejorar el ajuste entre la oferta y demanda de calificaciones¹⁹

2.3 LA OFICINA DE NACIONES UNIDAS -ONU MUJER

La Oficina de Naciones Unidas de la Mujer tiene como objetivo desarrollar, programas, políticas y estrategias para la defensa de los derechos de la mujer y las niñas. Uno de los pilares de su trabajo es el empoderamiento económico de la mujer²⁰. Como ya se ha mencionado anteriormente, construir la autonomía económica de la mujer a través del acceso a empleos de calidad, formales y retribuidos es el paso previo para una verdadera igualdad de género.

En lo que se refiera al objeto de análisis del estudio de la AAU sobre la participación de la mujer en el mundo laboral, desde ONU – Mujeres, identificamos dos hitos de interés que, dada su capacidad de incidencia pueden marcar la hoja de ruta sobre esta temática:

- La **Alianza Global por los cuidados**²¹: plataforma mixta por ONU mujeres que tiene como objetivo reducir las desigualdades garantizando el reconocimiento, reducción y redistribución del trabajo doméstico y de cuidados entre los actores corresponsables, así como la remuneración y el reconocimiento de las personas trabajadoras de cuidados. Entre otras acciones planteadas por este espacio multiactor fue la declaración del 14 de diciembre de 2021 donde se insta a los estados a reconocer el derecho al cuidado como un derecho humano.
- El documento elaborado juntamente con la CEPAL **"Hacia la construcción de sistemas integrales de cuidados en América latina y el Caribe"**²² en el que se pone de manifiesto la necesidad de profesionalizar los empleos vinculados a la economía de los cuidados. Propuestas principales: el cuidado como un derecho, la universalidad, la corresponsabilidad social y de género, promoción de la autonomía y el establecimiento de nuevos sistemas de financiación.

Por último y dentro de la estructura de Naciones Unidas es relevante tener en cuenta **el programa del PNUD²³ para monitorear desde un enfoque de género las respuestas que los gobiernos han puesto en funcionamiento para combatir los efectos del COVID-19**. Se analizan dos tipos de respuestas: 1) la participación de las mujeres en los grupos de trabajo de COVID-19 y las medidas adaptadas por los gobiernos sobre: seguridad económica y social de las mujeres, el trabajo de cuidados no remunerados, el mercado laboral y cuotas de participación de las mujeres.

19. Panorama Laboral 2021: OIT: Tras dos años de pandemia la recuperación del empleo ha sido insuficiente en América Latina y el Caribe (ilo.org)

20. <https://www.unwomen.org/es/what-we-do/economic-empowerment>

21. <https://alianzadecuidados.forogeneracionigualdad.mx/acerca/>

22. Hacia Construcción Sistema Cuidados_15Nov21-v04.pdf (unwomen.org)

23. COVID-19 Global Gender Response Tracker (undp.org)

2.4 La Unión Europea

Antes de la pandemia y durante la pandemia las Instituciones europeas han destacado la importancia de maximizar la conexión entre género & empleo & derechos, destacando que el **empoderamiento económico** de las mujeres es la clave de la igualdad de género.

En su **dimensión de liderazgo y de construcción de políticas**, la Presidencia Francesa del Consejo de la Unión Europea (1er semestre de 2022) así como la Troika de la presidencia²⁴ han apuntado la hoja de ruta (retos) a seguir por los Estados Miembros y las instituciones europeas, destacando las siguientes medidas:

1. Impulsar una directiva para **mejorar las condiciones** de las personas trabajadoras a través de plataformas digitales.
2. Promover el **derecho a igual remuneración** por trabajo de igual valor²⁵
3. Promover la participación de las mujeres en los **órganos de toma de decisiones**
4. Impulsar diferentes medidas para el empoderamiento económico de las mujeres: prioridades²⁶ siendo las siguientes las más destacables:
 - Eliminar las brechas de género en el mercado laboral.
 - Abordar las diferencias salariales y de pensiones vinculadas a una cuestión de género.
 - Reducir/eliminar la brecha de género en el cuidado,
 - Lograr la participación equitativa en los diferentes sectores de la economía.

En la **dimensión operativa y programática** existen diferentes propuestas y documentos elaborados por la Comisión Europea; aquí se analizan los que tienen un carácter más programático y los que hacen una reflexión específica sobre las y los jóvenes. Son los siguientes:

2.4.1 El Pilar Europeo de Derechos Sociales y su Plan de Acción²⁷

El Pilar Europeo de Derechos Sociales²⁸ es el instrumento diseñado por las instituciones europeas para marcar la agenda sobre la que debe sustentarse e estado de derecho. Son 20 principios básicos de los

que destacamos los tres que a nuestro entender son de interés para este documento:

2.4.1.1 Educación, formación y aprendizaje: La Comisión Europea prioriza el "desarrollo de nuevas capacidades- European Skills Agenda 2020-2025". La Agenda de capacidades europea es una de las estrategias de la Comisión Europea para dar respuesta a los retos de futuro que inciden en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo. Para el desarrollo y mejora de las capacidades y su puesta en práctica se proponen tres acciones:

- Formación profesional y habilidades.
- Enfoque europeo de las micro-creenciales.
- Sistemas armonizados de información como EUROPASS.²⁹

2.4.1.2 Igualdad de Género: donde se pone de manifiesto la necesidad de fomentar la igualdad de trato y oportunidades de las mujeres para acceder al mercado laboral. Para llevarlo a cabo se establece la **Estrategia para la Igualdad de Género 2020-2025** (ver a continuación).

2.4.1.3 Apoyo activo al Empleo (empleo juvenil) como el derecho que tienen las personas a formarse y poder incrementar sus perspectivas profesionales. Es importante destacar que las medidas que se apuntan para la generación de empleo para mujeres jóvenes a través del paquete de apoyo juvenil³⁰ son:

- Actualizar los sistemas de educación y formación profesionales centrados en las transiciones ecológica y digital.
- Intervenir sobre la brecha de género y otras formas de discriminación a través de medidas que promuevan el equilibrio entre mujeres y hombres en profesiones tradicionalmente «masculinas» o «femeninas».
- Promover y facilitar el emprendimiento social de las jóvenes
- Promover formas atípicas de empleo como son las plataformas digitales

El Pilar Europeo ha sido posteriormente desarrollado en su Plan de Acción (marzo 2021). La finalidad del Plan

24. <https://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/presidency-council-eu/>

25. Compromiso Social de Oporto (7 de mayo de 2021) Compromiso Social de Oporto (2021portugal.eu)

26. Conclusiones de la conferencia Sobre Empoderamiento económico como elemento clave de la Igualdad de Género (31/01/2022)

27. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/economy-works-people/jobs-growth-and-investment/european-pillar-social-rights/european-pillar-social-rights-20-principles_es- Aprobado el 17/11/2017 y el plan de Acción.

28. "Los 20 principios del pilar europeo de derechos sociales son el faro que nos guía hacia una Europa social fuerte, justa, inclusiva y llena de oportunidades"

29. Conjunto gratuito de herramientas online que permiten gestionar las competencias y planificar el aprendizaje y la carrera profesional en Europa (vinculado a la movilidad profesional)

30. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0276&from=ES>

de Acción es apuntar una hoja de ruta más concreta a través de la definición de compromisos y medidas que los estados deben tener en cuenta para el cumplimiento de la agenda social. Se destacan a continuación aquellos que impactan en la capacidad de participación de las mujeres en el mercado de trabajo³¹:

Compromisos	Medidas
Incrementar una tasa de empleo inclusiva	Reducir al menos al 50% de la brecha de empleo
	Aumentar la provisión de educación infantil y atención a la infancia (conciliación)
	Reducir la tasa de jóvenes ninis (que ni estudian, ni trabajan, ni reciben formación) de entre 15 y 29 años del 12,6 % (en 2019) al 9 %, mejorando en concreto sus perspectivas laborables
Al menos el 60 % de los adultos deberían participar en actividades de formación todos los años	Al menos el 80 % de las personas de entre 16 y 74 años debería contar con capacidades digitales básicas
	Debería reducirse aún más el abandono escolar prematuro y aumentarse la participación en la enseñanza secundaria superior
Aplicación del principio de la igualdad de retribución entre trabajadores y trabajadoras para un mismo trabajo o para un trabajo de igual valor	Medidas de transparencia salarial y mecanismos de aplicación

2.4.2 La Estrategia Europea para el Empleo

La Estrategia Europea para el Empleo agrupa directrices para el empleo, el informe de evaluación del empleo, los programas nacionales de reforma y regionales y los informes por país donde se llevan a cabo recomendaciones a los diferentes Estados Miembros. En lo referente a este documento las recomendaciones sobre el empleo y la participación de la mujer son los siguientes³²:

- Promover la equidad, lucha contra la pobreza y **promoción de la igualdad** de oportunidades para todos.
- Impulsar la **demanda de mano de obra** y, en particular, la orientación sobre la creación de empleo, la fiscalidad laboral y la fijación de salarios.
- Mejorar la oferta de mano de obra y **calificaciones**, abordando las debilidades estructurales de los sistemas de educación y formación, y abordando el desempleo juvenil y de larga duración.
- Mejor **funcionamiento de los mercados de trabajo**, con un enfoque específico en la reducción de la segmentación del mercado laboral (segregación horizontal y vertical).
- Incrementar las medidas activas del mercado laboral y la movilidad del mercado laboral.

2.4.3 La Estrategia para la Igualdad de Género

La Estrategia para la Igualdad de Género "Una Unión de la igualdad" (2020-2025)³³ es el documento político de la UE que establece la hoja de ruta a seguir para promover la Igualdad de género en la UE. De forma específica se identifica la prioridad "prosperar en una economía con **igualdad de género**" y a efectos de este trabajo destacamos los siguientes retos:

- Combatir la brecha de género en el mercado de trabajo,
- Lograr la participación en pie de igualdad en los distintos sectores de la economía,
- Dar respuesta a la brecha salarial y de pensiones entre hombres y mujeres
- Reducir la brecha de género en las responsabilidades asistenciales.
- Generar evidencias sobre las que sustentar las propuestas y reformas

Desde la Estrategia para la Igualdad de Género se apuntan una serie de medidas relacionadas con 4 dimensiones que impactan, directamente, en la participación de la mujer en el mercado laboral:

31. https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:b7c08d86-7cd5-11eb-9ac9-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF

32. <https://ec.europa.eu/social>

33. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0152&from=ES-5/03/2020>

2.4.3.1 Políticas de empleo

- Incentivar la posibilidad de prosperar como inversoras y empresarias (programa EUInvest)
- Lograr la participación en pie de igualdad en los distintos sectores de la economía
- Promover el equilibrio de género en las profesiones en las que tradicionalmente predomina uno u otro sexo y abordará la cuestión de los estereotipos de género.
- Combatir la brecha salarial de género: abordaje integral de sus causas profundas como son la menor participación de las mujeres en el mercado de trabajo, el trabajo invisible y no remunerado, el mayor uso por parte de las mujeres del trabajo a tiempo parcial
- Promover la definición de medidas vinculantes en materia de transparencia salarial.

2.4.3.2 Economía del cuidado

- Invertir en servicios asistenciales para apoyar la participación de las mujeres en el empleo remunerado y su desarrollo profesional.
- Mejorar la disponibilidad y asequibilidad de servicios de calidad de atención a la infancia y de asistencia a otras personas dependientes mediante inversiones de los programas europeos como FSE+.

2.4.3.3 Políticas sociales

- Transponer y aplicar la "Directiva relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional"³⁴ donde se establece una relación de normas mínimas incentivando el trabajo flexible, los permisos familiares y soluciones de calidad para familias con menores.
- Promover sistemas nacionales de fiscalidad y prestaciones para que puedan actuar como incentivos o desincentivos financieros para las personas que aportan la segunda fuente de ingresos familiares.
- Facilitar servicios de guardería, de asistencia social y de servicios domésticos, en particular para las familias monoparentales

2.4.3.4 Conocimiento y capacidades

- Diseñar y poner en práctica indicadores de seguimiento sobre Mujeres en el ámbito digital «Mujeres en el ámbito digital»
- Combatir contra la segregación horizontal a través de la adquisición de nuevas competencias

Por último, sobre la estrategia de género, el Parlamento Europeo aprobó la resolución 15 de diciembre de 2021, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea³⁵ en la que se instaba a incrementar los vínculos entre el **Pacto Verde Europeo** y la estrategia de género por sus implicaciones en la definición de nuevos nichos y oportunidades de empleo.

2.4.4 El Mecanismo de Recuperación y Resiliencia (MRR³⁶) de la Unión Europea

El objetivo del Mecanismo de Recuperación es mitigar el impacto económico y social de la Pandemia COVID-19 y hacer que las economías y sociedades europeas sean más sostenibles, resilientes y estén mejor preparadas para los desafíos y oportunidades de la economía verde. y transiciones digitales. Entre las cuestiones relevantes, se determina la igualdad de género y la igualdad de oportunidades para todos³⁷ como un objetivo transversal que debe impregnar las acciones y proyectos realizados por los EEMM. En concreto se identifican **los retos** que a los que el MRR debe dar respuesta:

- Invertir en **infraestructuras asistenciales** sólidas para garantizar la igualdad de género.
- **Capacitar económicamente** a las mujeres a fin de desarrollar sociedades resilientes.
- Luchar contra las **condiciones precarias** en un sector en el que predominan las mujeres,
- Impulsar la **creación de empleo** y prevenir la pobreza y la exclusión social para repercutir positivamente en el producto interior bruto (PIB)
- Facilitar que más mujeres ejerzan un trabajo remunerado (**combatir la informalidad**)

34. Directiva (UE) 2019/1158 relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores

35. Resolución del Parlamento Europeo, de 15 de diciembre de 2021, sobre la igualdad entre mujeres y hombres en la Unión Europea en 2018-2020 (2021/2020(INI))

36. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:32021R0241&from=EN>

37. Epígrafe 28

38. <https://planderecuperacion.gob.es/politicas-y-componentes>

A modo de ejemplo, el Programa España Puede en su componente 23 "nuevas políticas públicas para un mercado de trabajo, dinámico e inclusivo³⁸" plantea las siguientes acciones:

Concepto: Reformas	Acciones
Regulación del trabajo a distancia	Real Decreto-ley de trabajo a distancia (RDL 28/2020)
Medidas para eliminar la brecha de género	<ul style="list-style-type: none"> Ley de Igualdad de Género y alineando los permisos de maternidad y paternidad progresivamente hasta las 16 semanas Real Decreto para la igualdad retributiva entre hombres y mujeres (transparencia retributiva) Real Decreto sobre planes de igualdad y su registro
Empleo Joven	<ul style="list-style-type: none"> El programa de formación en alternancia con el empleo EMPLEO JOVEN-TánDEM Primera experiencia profesional en las administraciones públicas Programa investigo
Empleo Mujer y transversalidad de género en las políticas públicas de apoyo a la activación para el empleo	<ul style="list-style-type: none"> Apoyo a mujeres en los ámbitos rural y urbano (sensibilización para que incremente su participación en las actividades económicas de su zona, lo que conllevará ofrecer oportunidades de formación así como el asesoramiento en estos ámbitos: digital, tecnológico, emprendimiento y economía social que se ligue a los productos endógenos (dimensión local y verde), aprovechamiento forestal y agrario, actividades comerciales online, y apoyo a la dependencia) Programas de formación e inserción para mujeres víctimas de violencia de género o de trata y explotación sexual con compromiso de contratación Acciones para favorecer la transversalidad de género en todas las políticas activas de empleo
Adquisición de nuevas competencias para la transformación digital, verde y productiva	<ul style="list-style-type: none"> Recualificación profesional de las personas trabajadoras ocupados del ámbito sectorial del turismo Financiación de acciones formativas que incluyan compromisos de contratación de personas trabajadoras desempleadas Proporcionar financiación a las personas trabajadoras ocupadas y desempleadas para realizar acciones de formación concretas Realizar la detección de necesidades formativas

2.5 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)

Desde la **Estrategia de Montevideo** para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del desarrollo sostenible hacia 2030³⁹ se han venido apuntado los temas de consenso para América Latina y el Caribe que marcan la **agenda empleo&mujer**, entre ellos:

- Combatir la división sexual del trabajo y la injusta organización social del cuidado.
- Desfeminizar las **cadenas globales de cuidados**: la transferencia de los trabajos de cuidados de unas mujeres a otras, sobre la base de relaciones de poder según el sexo, la clase y el lugar de procedencia.
- Evitar la **concentración del poder** y las relaciones de jerarquía en el ámbito público.
- Combatir patrones culturales patriarcales, discriminatorios y violentos y predominio de la cultura del privilegio.

39. <https://www.cepal.org/es/documentos/estrategia-montevideo-la-implementacion-la-agenda-regional-genero-marco-desarrollo>

En la misma estrategia se establecieron algunas **medidas** que los Estados Miembros de la CEPAL debían poner en práctica, entre ellas, algunas que a continuación se mencionan y que siguen estando vigentes.

Posteriormente, los días 27 a 31 de enero de 2020 se aprobó el **Compromiso de Santiago**⁴⁰ donde nuevamente se situaban en la agenda de la región las siguientes prioridades:

2.5.1 Conocimiento y Capacidades

- Fomentar la participación laboral de las mujeres en áreas de **ciencia, tecnología, ingeniería y matemáticas, eliminando la segregación laboral.**
- Fortalecer las capacidades de las mujeres y promover su plena participación en el ecosistema digital en ALC.
- Incorporar el enfoque de igualdad de género, interseccionalidad, interculturalidad e intergeneracionalidad en el diseño y la aplicación de las agendas digitales y las estrategias nacionales para la innovación y las TIC.

2.5.2 Políticas de empleo

- Garantizar el principio de igual salario por trabajo de igual valor, e instar al sector público y privado a tomar medidas al respecto (combatir la brecha salarial);
- Garantizando el trabajo decente y la igualdad salarial, en particular en sectores emergentes, entre ellos el de la economía digital, que son clave para el cambio estructural con igualdad y la descarbonización de las economías;
- Fomentar alianzas público-privadas la generación de nuevos empleos y oportunidades para las mujeres, en particular en los sectores emergentes de las economías;

Por último, en un reciente estudio sobre los impactos del COVID-19 "Brechas de género en el mercado laboral y los efectos de la crisis sanitaria en la autonomía económica de las mujeres"⁴¹ coordinado por la división de género apuntaba los siguientes retos:

- Combatir la segregación horizontal y vertical tanto en el ámbito profesional como educativo
- Incrementar la participación de la mujer en la ciencia, tecnología e la innovación a través de:
 - o Análisis detallado de las dinámicas de género en los STEM.
 - o Vincular la formación profesional a los STEM⁴²
- Fomentar la participación de las mujeres en los "trabajos del futuro" como: energías sostenibles, movilidad no contaminante, industria de la salud, economía circular y turismo sostenible.
- Invertir en la generación de nuevas capacidades

Teniendo en cuenta la información elaborada por el Estudio de la AAU que indica la amplia participación de las mujeres en la economía de la atención y cuidado en América latina y el Caribe así como por alto crecimiento de este sector como vector de la economía, la CEPAL plantea **poner en funcionamiento sistemas integrales de cuidados**⁴³. Desde aquí se desprende que es prioritario incidir en:

- Acciones vinculadas a visibilizar y poner las acciones vinculadas al cuidado como elemento central de los estados del bienestar,
- Dar un valor a la actividad como parte de la economía,
- Redistribuir de forma más equitativa el trabajo de cuidado no remunerado
- Reducir la carga de trabajo doméstico no remunerado desde un enfoque de derechos

Para ello, se interpela a los Estados miembros a aplicar:

- Permisos de desplazamientos por cuidado
- Derechos de las trabajadoras domésticas
- Permisos por cuidados.
- Medidas para las personas en situación de dependencia y sus cuidadoras.

40. https://conferenciamujer.cepal.org/14/sites/crm14/files/20-00089_crm.14_compromiso_de_santiago.pdf

41. Trayectorias educativas y laborales de la juventud en la recuperación post-pandemia- CEPAL

42. <https://www.cepal.org/es/proyectos/educacion-formacion-tecnico-profesional>

43. <https://www.cepal.org/es/publicaciones/45916-cuidados-america-latina-caribe-tiempos-covid-19-sistemas-integrales-fortalecer>

CAPÍTULO 3: APRENDIZAJES SOBRE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS Y MEDIDAS PARA LA PROMOCIÓN DEL EMPLEO FEMENINO EN LA UE Y ALYC.

El estudio de la AAU ha llevado a cabo un análisis comparativo entre países de las dos regiones identificando las limitaciones y principales desafíos de las políticas públicas para la promoción de la participación laboral de las mujeres en el contexto de la pandemia COVID-19. Este estudio ha analizado de forma detallada las experiencias en: Argentina, Chile, España, México, Portugal, República Checa, República Dominicana, Suecia y Uruguay.

Teniendo como punto de referencia el trabajo citado, en esta sección del policy paper se realiza un proceso de selección y sistematización de los principales aprendizajes vinculados directamente a medidas que pueden ser útiles para fortalecer políticas públicas y estrategias que favorezcan el acceso de las mujeres al empleo en condiciones de equidad y calidad. Estos aprendizajes se han recopilado considerando los problemas, prioridades y retos identificados en la segunda parte del presente documento. Al respecto, se han extraído los aprendizajes más relevantes de las prácticas identificadas en el estudio de referencia y que permitirán orientar las recomendaciones del siguiente capítulo.

De acuerdo con el estudio realizado por la AAU los aprendizajes se han ordenado del siguiente modo:

Dimensión analizada	Países analizados
Incentivar la paridad, la conciliación y la economía del cuidado	Chile, México, Portugal, Suecia, República Checa y la Unión Europea
Formalización de los empleos	México y República Dominicana
Formación y políticas activas de empleo	Chile y Uruguay
Nuevas tecnologías y empleo: TICs y teletrabajo	Argentina, Chile y España

3.1 Medidas que promueven la paridad, la conciliación y la economía del cuidado para facilitar la participación laboral de las mujeres.

La Organización Internacional del Trabajo apunta la necesidad de afrontar y regular la denominada **"economía del cuidado"** siendo uno de los segmentos laborales menos regulados y, donde la participación de las mujeres tiene una mayor representación. En la misma línea la **Comisión Europea** en su Estrategia Europea de Empleo ha diseñado un paquete específico sobre "servicios personales y domésticos" con el fin de poder definir y regular los trabajos y servicios, así como conferir los derechos y la protección social que le son propios. Sin duda, la economía del cuidado va de la mano de las políticas que fomentan la paridad y la conciliación entre la vida familiar y laboral y, por ello, deben analizarse y abordarse de forma sistemática como parte de un todo.

3.1.1 Promover la paridad y la conciliación dentro de las instituciones públicas: el caso de Chile.

El aumento de la participación laboral de las mujeres en la estructura del sector público tiene más posibilidades de éxito si parte de lineamientos claros y convergentes a largo plazo. Acciones que combinan el **fomento de la paridad y la conciliación** aseguran el acceso y la permanencia de las mujeres en las estructuras públicas de manera resiliente.

Entre las diversas administraciones públicas que contemplan este tipo de intervenciones, destaca el caso de Chile por su **enfoque sistemático y la clara voluntad política** de aplicar medidas de paridad en el seno de la administración como ejemplo pionero para otros sectores de la economía.

Bajo la supervisión y el liderazgo del **Servicio Nacional de la Mujer**, en el año 2006 se aprobó el "Código de Buenas Prácticas Laborales sobre No discriminación para la Administración Central del Estado" con el fin de promover la igualdad de oportunidades socio-laborales en el seno de la administración pública⁴⁴. Uno de los objetivos era "avanzar más sostenidamente

44. <http://www.comunidadmujer.cl/biblioteca-publicaciones/wp-content/uploads/2011/01/C%C3%B3digo-de-Buenas-Pr%C3%A1cticas-Laborales.pdf>
Siendo uno de los objetivos: avanzar más sostenidamente en la igualdad de oportunidades y de trato, en mayor conciliación de las responsabilidades laborales y familiares para el mejoramiento de las relaciones de trabajo

en la igualdad de oportunidades y de trato, en mayor conciliación de las responsabilidades laborales y familiares para el mejoramiento de las relaciones de trabajo". Dicho Código sentó las bases para posteriores normativas más inclusivas como la Ley n° 20.545 de 2011⁴⁵ de "Protección de la maternidad y el permiso post-natal parental" que permitía extender hasta seis meses el periodo de lactancia así como la posibilidad que se ofrecía al padre de poder disfrutar parte de esta excedencia.

En línea con estas medidas, en el año 2015 el **Instituto Presidencial** implementó la obligatoriedad de contar con una **política de desarrollo de personas** incluyendo el enfoque de género y tratando de visibilizar a las mujeres en roles de dirección. El estudio de la AAU, indica que, desde el Servicio Civil (la administración pública responsable de las personas trabajadoras en el ámbito público), se han llevado a cabo estrategias para identificar buenas prácticas y poner en marcha ejercicios de mentoría en materia de género. Según se indica en el mencionado documento, estas medidas han desembocado en una tasa de participación de las mujeres en la Administración Central del 60,2%⁴⁶.

Otra experiencia de interés está liderada por el **Instituto Nacional de Propiedad Intelectual (INAPI)** en Chile. En ella confluyen diferentes elementos que facilitan la participación de la mujer: una participación paritaria de las mujeres⁴⁷, una dirección estratégica en clave de género a través de un Comité de Estrategia de Género Institucional así como diferentes acciones destinadas a la conciliación de la vida familiar y laboral que se ha ido fortaleciendo paulatinamente desde 2019.

Esta institución posee una agenda de género propia, cuyo objetivo es "contribuir a la equidad de género en el sistema de propiedad industrial, mediante la generación de iniciativas colaborativas de aprendizaje y promoción". Para apoyar esta iniciativa, en 2020 se creó el **Comité de Estrategia de Género Institucional**. El Comité tiene un enfoque integral que aborda, por un lado, una agenda interna dirigida a los y las funcionarias que trabajan en la institución y, por el otro, una agenda externa en el ámbito internacional. Los objetivos del Comité son: (1) la **transversalización del enfoque de género** (capacitando a todos y todas las funcionarias),

(2) establecer un mecanismo para **monitorear los avances**, y (3) **identificar y promover nuevas estrategias** con enfoque género. Un ejemplo del trabajo realizado es el primer informe estadístico sobre la evolución de la participación de las mujeres inventoras en el país. En el año 2020 se reconoció el buen trabajo del Comité obteniendo, por cuarta vez consecutiva, el Índice Paridad de Género (IPG). Asimismo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Ministerio de la Mujer y Equidad de Género de Chile, reconocieron a este Comité como una buena práctica al favorecer la carrera funcional de las mujeres, la equidad de género y la conciliación de la vida laboral y personal.

3.1.2 Prácticas para la no discriminación y políticas inclusivas: la propuesta de México.

En ALC hay un alto número de mujeres que obtienen sus ingresos de la economía informal. Una economía que les hace estar fuera del sistema público, dejándoles completamente desprotegidas. La pandemia ha evidenciado la enorme fragilidad de esta situación y, hace indispensable su abordaje para que las mujeres puedan acceder a ingresos económicos de manera estable.

Es importante destacar de forma especial el caso de **México** y sus actuaciones a través del **Consejo Nacional para Prevenir la Discriminación** (CONAPRED⁴⁸), así como de los programas impulsados por el **Instituto Nacional de las Mujeres** (INMUJER⁴⁹).

De forma específica destacamos el Programa Pro-Igualdad lanzado por el Instituto que tiene como objetivo primordial implementar buenas prácticas para la disminución de las brechas salariales. Este programa, que tiene una vigencia hasta el 2024, se centra en potenciar la autonomía económica de las mujeres a través de 5 medidas⁵⁰:

1. Promover cambios normativos para la participación económica de las mujeres.
2. Promover la eliminación de comportamientos sexistas.
3. Favorecer la inserción laboral de las mujeres.
4. Ampliar la seguridad y la protección social de las mujeres trabajadoras.
5. Favorecer el autoempleo y el emprendimiento.

45. <https://www.dt.gob.cl/legislacion/1624/w3-article-99740.html>

46. El mismo estudio cita que el 34,9% de las mujeres ocupan posiciones sin cualificación profesional.

47. De acuerdo con el estudio el porcentaje es entorno a un 67%.

48. CONAPRED. (218) Discriminación estructural y desigualdad social. CONAPRED-CEPAL. México. <https://sindis.conapred.org.mx/>

49. <https://www.gob.mx/inmujeres>

3.1.3 El modelo europeo para facilitar la conciliación familiar y laboral.

La Unión Europea a través de la Directiva de conciliación de la vida laboral y familiar⁵¹ (medida de obligado cumplimiento por parte de los Estados Miembros de la UE), facilita "incentivos para que los hombres realmente hagan uso del permiso parental para cuidar a sus hijos y aumenten su participación en el trabajo doméstico y de cuidados, y ofrece una mayor flexibilidad a las y los trabajadores, a fin de facilitar el cuidado de menores y familiares". Esta normativa impacta directamente en la "disminución de las brechas de género en el mercado laboral, en cuanto a participación, tiempos, salarios, carrera profesional, duración de la jornada y/o de la vida laboral" (Andersen 2018; O'Brien y Wall 2017).

De igual modo, es interesante destacar que el enfoque de esta medida es innovador en diferentes aspectos:

- Se centra en el concepto de **corresponsabilidad** "entendiendo que en los desequilibrios en la utilización de las medidas de conciliación por parte de hombres y mujeres se encuentra la causa del incremento de los estereotipos y las diferencias de género" (López, 2019).
- Elimina el vínculo, un tanto controvertido, entre la dimensión de género y las políticas de conciliación.
- Incorpora la conciliación para situaciones de atención al cuidado de menores, mayores y dependientes.

En el marco de la conciliación, la misma directiva apunta fórmulas de trabajo flexible que van más allá de la posibilidad de optar al teletrabajo.

Dentro de la Unión Europea es interesante presentar el **caso de Suecia** como paradigma del estado del bienestar. El modelo sueco parte de una idea central: la independencia económica de las mujeres **requiere unos servicios de atención** que permitan la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar. Esta mirada descarga a la mujer del "clásico rol" vinculado a la economía de los cuidados pues es el **sistema público quien debe responsabilizarse** de cubrir estas necesidades a través de los impuestos. Este modelo denominado "modelo sueco asalariado-cuidador" al que optan tanto las mujeres como los hombres (beneficios parentales) ha sido la piedra angular para la igualdad de género durante el COVID-19.

3.1.4 Fortalecer los servicios de cuidados disponibles como acción necesaria para favorecer la participación con calidad de las mujeres en el mercado laboral: el caso de Portugal.

El Gobierno Portugués implementó una serie de medidas para apoyar a los padres y madres desde el comienzo de la pandemia el 13 de marzo de 2020 (Decreto-Ley nº 10-A / 2020), incluyendo la habilitación de una licencia (excedencia) de 14 días para los padres o madres trabajadoras que necesitaban cuidar a los niños percibiendo un subsidio equivalente al 100% de su salario y que se podría sumar a la baja o excedencia por cuidado de un hijo enfermo. Asimismo, durante el período de cierre de escuelas y guarderías, se **mantuvo disponible un número de escuelas para asegurar el cuidado y escolarización** de los hijos de los trabajadores de los servicios esenciales (servicios de salud, policía, bomberos y rescate y fuerzas armadas). Por último, pero no menos importante, se proporcionó un plan de excedencia especial para ayudar a los padres/madres que no podrían seguir trabajando debido a la necesidad de atender a personas dependientes (excedencia excepcional del Decreto-Ley nº 10-A / 2020).

La misma norma otorgó el derecho a una excedencia remunerada durante el cierre de las escuelas para los empleados dependientes con hijos menores de 12 años, o mayores en situación de discapacidad discapacitados o enfermos crónicos. También se incluyó a los trabajadores domésticos y autónomos en este caso con un sistema de apoyo, pero con salarios más bajos.

Sin duda, esta medida fue sumamente importante para **proteger el empleo de la mujer al:**

- Permitir a los padres, especialmente a las madres, mantener su empleo y una parte importante de sus ingresos durante el cierre de las escuelas.
- Mantener la misma retribución que se otorgaba a los empleados que se beneficiaban del plan de retención laboral (el despido).
- Asegurar la independencia económica de ambos progenitores y reconociendo la importancia de la contribución de hombres y mujeres al presupuesto familiar.

51. Directiva (UE) 2019/1158 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de junio de 2019, relativa a la conciliación de la vida familiar y la vida profesional de los progenitores y los cuidadores.

3.1.5-Economía del cuidado: la propuesta de la República Checa.

Las mujeres asumen de manera desproporcionada el trabajo no remunerado de cuidados. Algunos documentos apuntan que las mujeres dedican entre 1 y 3 horas más que los hombres a las labores domésticas⁵²; entre 2 y 10 veces más de tiempo diario a la prestación de cuidados (a los hijos e hijas, personas mayores y enfermas). La Estrategia para la Igualdad de Género de la Unión Europea 2020-2025 llega a señalar que el 75 % de las tareas domésticas y de los cuidados no remunerados los realizan mujeres. Esta circunstancia tiene un efecto directo negativo en la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo.

Considerando que la **distribución no paritaria de las tareas de cuidados** entre mujeres y hombres es uno de los factores que impiden la participación plena de las mujeres en el mercado laboral, es necesario fortalecer los servicios de cuidado disponibles, entendido como un derecho tanto de la población trabajadora como de los sujetos de cuidado.

Las medidas más restrictivas de confinamiento al inicio de la pandemia evidenciaron la división no igualitaria de las responsabilidades del cuidado y del trabajo doméstico muy desigual en los hogares de la UE y ALC.

Con anterioridad a este periodo, las redes familiares desempeñaban un papel importante, pero los riesgos para la salud restringieron este habitual arreglo de cuidado, siendo la única solución accesible que uno de los padres se ausentara del trabajo. Ello implicaba, en ausencia de una política ad hoc, una pérdida de empleo e incluso del puesto de trabajo, afectando especialmente a las mujeres, pues los roles de género siguen siendo tradicionales (EIGE 2021, Tavora 2012).

En la **República Checa**, las medidas políticas que tuvieron el mayor potencial para mitigar los impactos negativos del brote de COVID-19 en las mujeres fueron aquellas vinculadas a la economía del cuidado. Una medida positiva fue la inclusión en el seguro colectivo de aquellas personas trabajadoras que no tenían derecho a él en una situación normal (autónomas, contratos de trabajo alternativos,...). Esta medida facilitó la decisión de algunas madres de continuar su relación laboral y no renunciar a su puesto de trabajo o reducir jornadas por motivos de cuidado.

Todas las prácticas presentadas en esta sección tienen como elemento común la voluntad de poner en marcha medidas que, partiendo de una mirada sistemática, favorezcan la autonomía económica de las mujeres, la paridad y la conciliación personal y familiar y, con ello, lograr la participación con calidad de las mujeres en el mercado de trabajo tanto en el sector público como en el sector privado.

De igual modo, estas prácticas demuestran que la asignación a las mujeres de la responsabilidad social & labores de cuidado con relación a los hombres puede profundizar las brechas de género tanto salariales como en las pensiones, por cuanto este desafío debe ser un foco fundamental en la política pública de recuperación

3.2 Formalizar los empleos vinculados: al autoempleo y el fomento del emprendimiento.

Tal y como señala ONU-Mujeres, las mujeres tienen una representación desproporcionada en el sector informal. Si bien supone una fuente de ingresos femeninos muy representativa, al trabajar en la economía informal las mujeres **carecen de la protección que ofrecen las leyes laborales y de prestaciones sociales** como las pensiones, los seguros de salud o los subsidios por enfermedad remunerados⁵³. De ahí que la transición a la economía formal puede representar muchas oportunidades para ampliar la autonomía económica de las mujeres.

Como ya se ha señalado, en ALC hay alto número de mujeres que obtienen sus ingresos de la economía informal. Una economía que les hace estar fuera del sistema público, dejándoles completamente desprotegidas. La pandemia ha evidenciado la enorme fragilidad de esta situación y, hace indispensable su abordaje para que las mujeres puedan acceder a ingresos económicos de manera estable.

3.2.1 Las medidas lideradas por México y República Dominicana.

Así, en **México**, la crisis del COVID-19 puso en evidencia la existencia de un sector informal de mujeres no asalariadas sin acceso a la seguridad social. En el caso de las personas asalariadas informales (economía sumergida), que ya estaban excluidas de la protección que ofrece un contrato de trabajo, se añadió la imposibilidad de poder acceder a instrumentos de apoyo ante la pérdida de empleo.

52. Informe sobre Desarrollo Humano, 2012, p. 80.

53. <https://www.unwomen.org/es/news/in-focus/csw61/women-in-informal-economy#notes>

En línea con las actuaciones vinculadas al fomento y regulación del autoempleo, es relevante destacar las acciones que algunos países tomaron para promover el emprendimiento de las mujeres. Sin duda es de máximo interés presentar la experiencia de la **República Dominicana** a través del Plan estratégico "**PLANEG III**". Este Plan tenía como objetivos principales fomentar el emprendimiento, la inclusión al mercado formal y el acceso a las prestaciones sociales con medidas que **fomentaran la interseccionalidad**. A su vez, esta estrategia buscaba promover una política de protección social con un enfoque de género acercando a las mujeres al sistema de protección social. El despliegue de este plan en el contexto de pandemia del COVID-19 se llevó a cabo a través de:

- Apoyar transferencias económicas.
- El programa Quédate en casa.
- El Programa Pa' Ti.

El **Programa Pa' Ti**⁵⁴ en **República Dominicana**, fue especialmente diseñado para enfrentar los desafíos generados por la pandemia a través del impulso a la **sostenibilidad del emprendimiento de las mujeres que trabajan en los sectores informales de la economía y que antes de la declaración de la pandemia no cotizaban en la seguridad social**⁵⁵.

Como claves de su alcance, y de su éxito, se encuentra la simplificación de solicitud bajo la modalidad de ventanilla única virtual. Entre los criterios de elegibilidad para recibir el apoyo del programa se contemplan: la imposibilidad de reincorporarse a sus empleos por las medidas restrictivas de movilidad (confinamiento), tener un préstamo, no ser cotizante a la seguridad social antes del 29 de febrero de 2020, no ser beneficiario de otros programas y no tener la clasificación de empresa grande local o grande nacional.

Asimismo, el programa contemplaba **medidas específicas para reducir la informalidad** como: incentivos fiscales para reducir el coste que supone un trabajo reglado, la simplificación de los procedimientos para la consolidación de las actividades empresariales o el financiamiento para que personas trabajadoras y las empresas informales fueran lo suficientemente productivas para formalizar sus actividades.

De igual modo, desde el gobierno de la República Dominicana se llevó a cabo un excelente ejercicio de

coordinación tripartita con la Confederación Patronal elaborando diferentes documentos sobre seguridad y salud en el empleo como la "Guía para empleadores sobre el COVID-19". Adicionalmente, y, desde el ámbito de la cooperación internacional cabe destacar que el compromiso por parte del Gobierno con el emprendimiento y las microempresas dominicanas recibió el apoyo financiero de la Organización de Estados Americanos a través de la implementación del **Plan de Reactivación de las MiPymes** para beneficiar a 245 microempresarios de Puerto Plata⁵⁶. Por último, República Dominicana de la mano de la Agencia de Cooperación de Andalucía se acompañó un programa de Emprendimiento femenino para beneficiar a 20 mujeres.

La voluntad del Gobierno de la República Dominicana fue incrementar el mercado laboral formal y, con ello facilitar la formalización del autoempleo y acompañar a la vertebración de las acciones de emprendimiento de las mujeres.

El aprendizaje que podemos extraer de las prácticas mencionadas es que las acciones ligadas a la formalización de las actividades de autoempleo de las mujeres son iniciativas eficaces que permiten aumentar los ingresos de la población femenina más vulnerable. Este tipo de medida evidencia la necesidad de que los poderes públicos pongan en marcha acciones para formalizar y legalizar las actividades de autoempleo, pues el impacto que generan en todo el sistema de atención social es sumamente transformador al impactar directamente en la autonomía económica de la mujer (prestaciones sociales, acceso a protección laboral, acceso al crédito, experiencia laboral certificada, derechos laborales, etc.) y en el desarrollo económico (impuestos, participación al PIB nacional, etc.).

3.3 Robustecer las políticas activas de empleo vinculando todos sus componentes en un enfoque continuo y sistémico

Tal y como se indica la Estrategia de Género de la Unión Europea 2020-2025, el enfoque sistémico es indispensable para definir y poner en marcha políticas y estrategias que combinen formación profesional, intermediación, certificación de competencias e incentivos al empleo. La integralidad de la intervención se ha identificado como un **vector de inclusión efectivo** para la incorporación de las mujeres en el mercado laboral. Para ello, es indispensable priorizar un **enfoque holístico**.

54. <https://coronavirusrd.gob.do/pa-ti-programa-de-asistencia-al-trabajador-independiente/>

55. A la fecha de cierre del informe realizado por la AAU, el programa contaba con un total de 202.405 personas trabajadoras beneficiarias independientes (dato no desagregado por género)

56. <https://www.micm.gob.do/noticias/plan-de-reactivacion-de-las-mipymes-beneficiaria-a-245-microempresarios-de-puerto-plata>

Uno de los problemas que deben ser abordados es la **segmentación horizontal**, propia de los estereotipos, lo cual supone que existan actividades y/o sectores con una escasa participación de las mujeres. Esta escasa participación parece estar relacionada con la percepción social que considera a determinados oficios como masculinos y que esta consideración se aplica desde el momento de la formación.

Según nos señala el estudio de la AAU para que una política pública sea efectiva, la oferta de formación y empoderamiento laboral requiere que la **estrategia de inversión en programas de capacitación** se ajuste a las demandas existentes en el mercado, así como un esquema de financiamiento que combine inversión pública y privada.

Además, los sistemas deben incluir a los colectivos con mayores dificultades de inserción y deben ser adecuados a la demanda de las empresas para que la política de empleo sea también una estrategia de desarrollo (Weller y Gontero, 2016, citado en Bensusán, Eichhorst y Rodríguez, 2017). En el caso de las propuestas formativas, estas deben avanzar **hacia la superación de la segmentación del mercado laboral**.

3.3.1 Las prácticas impulsadas por Chile y Uruguay.

El **Ministerio del Trabajo de Chile** adoptó la apertura de múltiples canales y oportunidades de inserción laboral para las mujeres. La inserción de las mujeres se realizaba a través de programas de incentivos a la contratación tradicionales que contaban con la aplicación de criterios de discriminación positiva en la contratación de mujeres al estar acompañados de una mayor bonificación, así como en el diseño y puesta en marcha de programas específicos de **ruptura de estereotipos en sectores económicos estratégicos para la reactivación** económica del país.

Desde el Ministerio de Trabajo con el apoyo de **Chilecalifica** y **Chilevalora** se ha configurado un marco de cualificaciones estructurado por sectores, profesiones y perfiles. Asimismo, se permite definir rutas formativas y laborales a través de un órgano de diálogo social.

En lo referente a las políticas activas de empleo, se han primado sistemas donde **participen diferentes**

instituciones como el servicio de intermediación laboral (SENCE, Oficinas de Intermediación Laboral, Chile Valora y la Bolsa Nacional de Empleo), utilizando también el Programa de Fomento Omil (FOMIL).

Una práctica relevante que incluye las diferentes dimensiones del continuum es la Mesa Técnica de Trabajo **"Mujer y Construcción"**⁵⁷, promovida por el Ministerio del Trabajo de Chile a través de SENCE⁵⁸ y de la Bolsa Nacional de Empleo. Se ha constituido una alianza público-privada entre empresas⁵⁹. Desde la "Mesa Mujer y Construcción" se han liderado medidas para la contratación, formación y licitaciones de actividades con el propósito de reinsertar a las mujeres en el mercado laboral (CEPAL & ONU Mujeres, 2021)⁶⁰. Esta medida cuenta además desde mediados de 2021 con un portal <https://www.bne.cl/mujeresenobra> dirigido a mujeres. Este portal funciona como ventanilla única siendo este un instrumento fundamental de las políticas de conciliación al optimizar los tiempos de gestión tanto para los hombres como mujeres. Esta herramienta tiene un triple propósito: (1) facilitar información a las mujeres para que puedan acceder a ofertas laborales, (2) ofrecer cursos de capacitación, orientación laboral, y (3) facilitar la certificación de competencias específicas en la industria de la construcción a través de Chile Valora⁶¹. Con ello se pretende que las mujeres puedan certificar sus conocimientos (adquisición de conocimientos no formales) y capacidades. Asimismo, el portal pone a disposición de las interesadas experiencias y testimonios de otras mujeres que trabajan en la construcción. La estrategia también es comunicacional por el lado de la demanda, pues el Ministerio de Obras Públicas ha instado a las empresas a sumarse al desafío del "2X" que tiene como finalidad duplicar la cantidad de mujeres contratadas trabajando directamente en el sector de la construcción.

En línea con la experiencia de Chile, el estudio de la AAU ha analizado los estímulos que el **Gobierno de Uruguay** implementó en el sector turístico. En este sentido, durante las restricciones impuestas durante los momentos más críticos de la Pandemia, y teniendo en cuenta que los empleos en el turismo contaban con el doble de mujeres, se diseñó una estrategia de apoyo a las empresas vinculadas al sector turístico⁶².

De igual modo, cabe citar como una práctica relevante el **"Plan Integral de Promoción del Empleo- PIPE"** que

57. <https://cchc.cl/comunicaciones/noticias/subsecretaria-de-la-mujer-y-cchc-lanzan-mesa-mujer-y-construccion-para-articular-reinsercion-laboral-femenina-en-reactivacion-del-rubro>

58. <https://sence.gob.cl/>

59. Incluye también la participación del Ministerio de Obras Públicas y el Ministerio de Vivienda y Urbanismo.

60. CEPAL & ONU Mujeres (2021). Compromiso de Santiago Un instrumento regional para dar respuesta a la crisis del COVID-19 con igualdad de género. En https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/46658/1/S2100047_es.pdf

61. <https://www.chilevalora.cl/>

62. Las medidas se centraron en líneas de crédito a las empresas

primó, durante el año 2021, la puesta en marcha de medidas para la contratación de mano de obra femenina. Para ello, se han planteado espacios de colaboración entre diferentes ministerios e instituciones (a modo de coherencia de políticas). Las medidas que el PIPE apuntaba fueron:

- Identificar nuevas oportunidades de empleo.
- Identificar nuevos perfiles/talentos profesionales para la nueva economía.
- Prestar nuevos servicios.
- Establecer un sistema de monitoreo y evaluación de los resultados.

Por último, destacamos Ley de Promoción del Empleo (N° 19.973)⁶³ por su integralidad y su enfoque en favor de las/los jóvenes promoviendo una serie de medidas para impulsar políticas activas de empleo; entre ellas:

- Aportes estatales diferenciados, a subsidios a las obligaciones tributarias con el Banco de Previsión Social.
- Beneficios fiscales a las empresas.
- La compatibilidad entre las actividades formativas y la jornada laboral.
- Ampliar los beneficios para los trabajadores independientes y en el marco de cooperativas.
- Facilitar el acceso a líneas de asistencia técnica y/o acceso al crédito.

La Ley establece como principios rectores de la misma el trabajo decente, la no discriminación, la protección social, el diálogo social y la especial atención a los colectivos priorizados como "la situación de las mujeres".

Estas experiencias evidencian que las medidas dirigidas a favorecer la empleabilidad de las mujeres y que permitan romper la brecha de género deben contar con un sistema de capacitación y empleo que considere la necesidad del mercado de trabajo, identifique los sesgos de género y establezca acciones formativas para la conexión de oferta y demanda de trabajo con incentivos formativos y económicos.

En este sentido, se destaca como buena práctica el apoyo a la formación de las mujeres en "oficios no tradicionales" a través de plataformas digitales y **la certificación de competencias adquiridas, de cualquier forma**, junto con incentivos a su contratación, el conjunto de acciones puede ayudar a incorporar a las mujeres en oficios masculinizados y vinculados a nuevos nichos de empleo.

El aprendizaje de las prácticas reseñadas es la necesidad de vincular formación ocupacional acorde con el mercado de trabajo y combinarlo con el proceso de inserción laboral con incentivos a la contratación, que permita romper las barreras de acceso a trabajos con poca representación de mujeres. La colaboración pública privada se considera una poderosa alianza para el logro de este objetivo.

3.4 Las plataformas digitales y las TIC s como palanca de cambio para el acceso al empleo de las mujeres.

En el contexto actual de rápida transformación y digitalización de la economía y el mercado de trabajo, actualmente el **90 % de los puestos de trabajo requieren capacidades digitales básicas**⁶⁴. Sin embargo, las mujeres sólo representan el 17 % de las personas que estudian o trabajan en el campo de las TIC en la UE27⁶⁵. Por tanto, aumentar la participación de las mujeres en el mundo digital representa una buena oportunidad para romper el desequilibrio en el acceso al empleo de las mujeres.

3.4.1 Las TICS: la experiencia de Chile.

La experiencia de Chile que se expone en el estudio de la AAU señala que una fuente de **creación de empleo** se estaría produciendo a partir de la introducción de las nuevas tecnologías, especialmente a partir de las nuevas plataformas digitales (Weller et al., 2019). La crisis del COVID-19 ha demostrado una gran potencialidad a la hora de adaptar los modos de producción al contexto de restricción a la movilidad y desplazamiento a los centros de trabajo, creándose nuevos empleos en estos modelos emergentes de producción y organización del trabajo.

En una iniciativa conjunta del Ministerio de la Mujer y Equidad de Género, el Ministerio del Trabajo y Previsión Social y el SENCE, se han creado en el año 2020 los programas "Mujer Digital" y "Emprender conectadas". Ambos comparten el objetivo de proveer herramientas digitales y perfeccionar los conocimientos en la materia digital de todas aquellas mujeres que quieren aprender o reconvertirse en diferentes ámbitos laborales, incluyendo aquellas las emprendedoras, para hacer frente a los cambios producto de la pandemia. Los programas cuentan con más de cuarenta cursos gratuitos sobre: computación Básica, marketing con redes sociales, marketing digital o herramientas para el análisis de datos. Los contenidos pretenden desarrollar **cinco áreas de competencias**: tecnología de la información; emprendimiento; idiomas; deberes, derechos e inclusión; y habilidades para el Siglo XXI.

63. <https://www.gub.uy/ministerio-trabajo-seguridad-social/institucional/normativa/ley-n-19973-fecha-13082021-promocion-empleo>

64. Comisión Europea, «ICT for Work: Digital skills in the workplace» (Las TIC en el trabajo: competencias digitales en el lugar de trabajo), 2017

65. <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/EDN-20180425-1>.

Sin embargo, es necesario no olvidar que ALC tiene un déficit de capacidades y habilidades necesarias, y este desequilibrio entre la demanda de la revolución tecnológica y la oferta de capacidades supone un freno a la adopción y uso de nuevas tecnologías que generen empleos para las mujeres.

3.4.2 El teletrabajo para facilitar el acceso de las mujeres al empleo: tres casos de interés.

Las experiencias analizadas en el estudio señalan que el teletrabajo puede favorecer la incorporación de las mujeres al mercado laboral si se acompaña de medidas correctivas y/o compensatorias. La experiencia del INAPI en Chile, así lo señala. Esta institución había comenzado en 2016 a considerar el teletrabajo como posibilidad a través de un proyecto piloto inédito a nivel nacional, que abarcaba inicialmente al 10% de las y los funcionarios, y que posteriormente se extendió a un 35% de éstos con un promedio del 64% de los días de las semanas teletrabajadas.

Estas acciones permitieron trabajar de forma on-line (virtual) casi inmediata al establecimiento de las medidas de confinamiento. Durante este periodo de trabajo remoto, en el INAPI se constató la mejora de la productividad, la continuidad de los servicios con altos estándares de calidad y superando las metas propuestas. Sin embargo, no todo es positivo. Tal y como se señala en un informe de la OIT para el INAPI, "...los asuntos domésticos interfieren con el trabajo de las mujeres e incluso refuerzan la división de tareas por género en el hogar, intensificando sus roles de madres y por tanto reduciendo de manera importante las oportunidades de ocio y tiempo libre para ellas y generando agotamiento laboral..."⁶⁶. Un ejemplo de ello es que aquellas mujeres que optaron por teletrabajar durante la pandemia prescindieron del apoyo doméstico y/o del transporte escolar o tomaron decisiones que las llevaron finalmente a asumir una mayor carga de tareas en el hogar. Todo ello generó un mayor cansancio y problemas de rendimiento, además de profundizar los roles de género. Esto llevó a varios ajustes y aprendizajes sobre equilibrios de tiempos, responsabilidades y también nuevos arreglos domésticos en los hogares.

Ante ese escenario, se contó con la colaboración de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) para el diseño de un modelo, un manual y unas recomendaciones para establecer políticas entorno al teletrabajo. Esto ha supuesto la identificación de los

efectos positivos del teletrabajo, particularmente en el caso de mujeres con hijos o personas a su cuidado y que también apunta algunas pistas para seguir avanzando en la materia. Estos logros han sido reconocidos con el Premio de Excelencia Institucional 2020, siendo éste el tercero que obtiene la entidad posicionada como referente para otras instituciones del Estado.

Por otro lado, **Argentina** planteó el teletrabajo como una propuesta de solución a la conciliación entre el trabajo y el cuidado doméstico y, por defecto destinado a las mujeres. Por ello, el estudio de la AAU apunta como necesario enmarcar la estrategia del trabajo a distancia en el diseño de políticas que promuevan:

- La igualdad de oportunidades.
- La reducción de la segmentación socioeconómica de los empleos vinculados al teletrabajo (acceso, conectividad, equipamiento,...).
- La inserción de personas del mercado informal a la formalidad.

Otro ejemplo para promover un modelo de teletrabajo que resulta respetuoso con los derechos de las personas trabajadoras, es el **Real Decreto Ley promulgado por España** el 23 de septiembre de 2020. Esta norma, pactada los actores del diálogo social, regula la gestión del trabajo a distancia con el objetivo de establecer "una regulación suficiente, transversal e integrada en una norma sustantiva única que dé respuestas a diversas necesidades, equilibrando el uso de estas nuevas formas de prestación de trabajo (...) con un marco de derechos que satisfagan, entre otros, los principios sobre su carácter voluntario y reversible o el principio de igualdad de trato en las condiciones profesionales"⁶⁷. Entre las medidas que se establecen para equilibrar la carga de esta modalidad están **la necesidad de firmar un acuerdo con el empleado que vaya a trabajar a distancia más del 30% de la jornada** semanal durante un periodo de tres meses y obliga al empresario a pagar los gastos en los que pueda incurrir el empleado".

A modo de síntesis, **para que el teletrabajo pueda ser un aliado para romper la brecha de género** en el empleo, es necesario que sus objetivos formales queden recogidos de manera explícita en función de temas como la conciliación de familiar-laboral y la atracción o retención de talento femenino. En función de esos objetivos, se debe medir y evaluar más precisamente las tendencias en los efectos del teletrabajo y la forma de ser gestionado.

66. OIT, INAPI (2021). Teletrabajo. Modelo, manual y recomendaciones de política para INAPI. Proyecto de Colaboración OIT-INAPI Informe Final de Consultoría. En https://www.inapi.cl/docs/default-source/2021/centro-de-documentacion/estudios/teletrabajo/informe_teletrabajo_inapi_oit_2021.pdf?sfvrsn=1cd6873d_2_p

67. https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2020-11043

CAPÍTULO 4: RECOMENDACIONES BASADAS EN LOS APRENDIZAJES DE LAS PRÁCTICAS IDENTIFICADAS POR EL ESTUDIO DE LA AAU Y LAS TENDENCIAS DE LA AGENDA INTERNACIONAL

Sin ningún lugar a duda, el abordaje de la participación de las mujeres en el mundo laboral sólo podrá conseguirse desde un enfoque sistémico, sistemático y decidido por parte de los poderes públicos. De igual modo, es indispensable que se haga desde una apuesta clara por la coherencia de políticas para impactar y conseguir logros reales y necesarios en el empoderamiento de las mujeres, permitiendo su participación de forma equitativa y plena en la sociedad.

Teniendo en cuenta la agenda internacional que prioriza la autonomía económica de las mujeres a través de la inclusión plena, formalizada y con derechos, así como los aprendizajes identificados en este documento que, con un enfoque innovador, han tratado de responder al desafío del XXI de maximizar la interrelación entre Mujeres&Empleo&Capacitación, pensamos que una propuesta de hoja de ruta a seguir por los Policy Makers podría ser perfilada considerando los elementos que a continuación se destacan.

Las recomendaciones de esta sección se fundamentan en las ideas clave planteadas en los capítulos precedentes retomando, tanto de los documentos programáticos que se desprenden de las agendas nacionales e internacionales de empleo y mujeres como de las lecciones aprendidas con la puesta en marcha de medidas y políticas públicas en ALC y la UE. Estas recomendaciones tienen el objetivo de contribuir a tres retos estratégicos:

1. Eliminar los desequilibrios en el acceso y la participación de las mujeres en el mercado laboral;
2. Asegurar que los procesos de promoción y formación y las condiciones de trabajo (incluidas las retributivas) respetan el principio de igualdad de trato y oportunidades; y
3. Favorecer la corresponsabilidad de la vida laboral, personal y familiar.

Estos temas se consideran claves para mejorar la tasa de participación de las mujeres en el mercado de trabajo y disminuir la brecha salarial entre hombres y mujeres.

Por todo ello y a modo de listado sintético, se propone un **decálogo de recomendaciones para orientar**

futuras políticas y estrategias en la UE y ALC. No se ahondará en cada uno de ellas porque se desprenden del análisis anterior referido a las mejores prácticas destacadas en cada caso.:

1. Para incentivar el acceso al empleo de las mujeres sería conveniente priorizar las acciones de formación como:

- (I) Implementar medidas que combinen formación (capacitación) para el empleo intermediación e incentivos al empleo de las mujeres.
- (II) Contar con un centro de recursos (a modo de ventanilla única) que facilite el acceso a un único espacio virtual y/o presencial, y el acceso a la formación y a las ofertas de empleo para mujeres.
- (III) Establecer medidas especiales de acompañamiento para una adecuada inserción laboral para mujeres.

2. Para avanzar hacia una remuneración por trabajo de igual valor entre hombres y mujeres, se sugiere:

- (I) Asegurar que las entidades empleadoras realicen una definición de puestos de trabajo en función de competencias técnicas, profesionales o formativas, evitando asimetrías en los salarios netos percibidos por mujeres y hombres.
- (II) Ligado a lo anterior, es necesario trabajar para equiparar las diferencias en las remuneraciones tanto en el sueldo base como en los diversos complementos, poniendo en marcha lo estipulado en la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se refuerza la aplicación del principio de igualdad de retribución entre hombres y mujeres por un mismo trabajo o un trabajo de igual valor a través de medidas de transparencia retributiva y de mecanismos para su efectivo cumplimiento (COM(2021) 93 final de 4 de marzo de 2021).
- (III) Por último, considerando el alto porcentaje de mujeres que se acogen a una reducción de jornada o hacen trabajos de tiempo parcial para afrontar las labores del cuidado, sería de interés incentivar

dos cosas en todos los países: i) una mayor corresponsabilidad para que los cuidados no limiten la plena incorporación de las personas (por lo general mujeres) al mercado de trabajo y, ii) legislar para generar protección social y derechos en los trabajos a tiempo parcial o de jornadas reducidas, equiparando derechos con el resto de trabajadores/as.

3. Para impulsar la transición del mercado informal a la formalización del autoempleo o emprendimiento como medida para aumentar autonomía económica de las mujeres, debería llevarse a cabo:

- (I) Desarrollar incentivos fiscales que acompañen el tránsito de informalidad a la formalización empresarial durante un determinado periodo de tiempo.
- (II) Simplificar los procedimientos para la consolidación de las actividades empresariales que podrían agruparse en un mismo espacio donde se pudieran realizar todos los trámites laborales, de seguridad social y fiscales.

4. Para facilitar la formación a mujeres de cara a su incorporación a trabajos o puestos en los que están infrarrepresentadas, se podría llevar a cabo medidas tendentes a:

- (I) Programar una oferta formativa adaptada a las mujeres conforme a los resultados de los estudios de necesidades del mercado de trabajo con enfoque de género.
- (II) Crear programas informativos y/o formativos para detectar y eliminar las barreras que dificultan la promoción profesional de las mujeres.
- (III) Establecer coordinaciones con organizaciones e instituciones de mujeres para acercar la oferta formativa a la población meta.
- (IV) Adaptar el encuadre espacio-temporal de las acciones de formación a las características de la población meta (horarios, lugares de celebración, etc.)

5. Para aumentar la contratación de mujeres en oficios con baja participación femenina sería necesario:

- (I) Poner en marcha programas de incentivos (mayor bonificación) a la contratación de mujeres en oficios no tradicionales.

(II) Diseñar un plan de inserción laboral por cuenta ajena para mujeres donde se describan procedimientos de gestión, derivación y sistemas de evaluación y control.

(III) Diseño y puesta en marcha de programas específicos de ruptura de estereotipos en sectores económicos estratégicos para la economía post-pandemia.

6. Para que el teletrabajo sea un recurso que facilite el acceso al empleo, se debería tener en cuenta los siguientes elementos:

- (I) Es necesario establecer medidas de conciliación para evitar que el teletrabajo profundice en la sobrecarga que pueden representar las tareas de los cuidados sobre las mujeres.
- (II) Plantear objetivos formales del teletrabajo en función de temas como: conciliación de familiar-laboral, atracción o retención de talento femenino.
- (III) Sería positivo que se impulsasen más regulaciones que fomenten la voluntariedad, reversibilidad, equiparación de derechos entre las personas teletrabajadoras y trabajadoras presenciales, formalización de la modalidad laboral en un acuerdo por escrito sin olvidar el protagonismo de la negociación colectiva.
- (IV) Llevar a cabo medidas que garanticen el derecho a la desconexión digital y a una mayor racionalización de horarios y usos del tiempo, así como de los costes vinculados al teletrabajo (luz, PC, consumos...).

7. Para lograr que las plataformas digitales y las TIC sean aliadas en la ruptura de la brecha de género en la formación y en el acceso al empleo de las mujeres, se debería explorar la posibilidad de:

- (I) Incentivar la creación plataforma digitales de fácil navegación que recopilen iniciativas públicas y privadas de trabajo para mujeres, además de conectar la demanda y oferta de empleos de distintas áreas y sectores en un mismo lugar.
- (II) Incorporar la regulación laboral que ya existe en las relaciones de trabajo no tecnológicas a las tecnológicas.
- (III) Facilitar el acceso a la gestión digital de la protección social como mecanismos facilitadores del cuidado.

8. Para fomentar una redistribución más equitativa del trabajo de cuidados no remunerado que ayude a reducir la asimetría de los cuidados que lastran a muchas mujeres, podría considerarse:

- (I) Tomar medidas para avanzar y/ o seguir avanzando en licencias de paternidad para hombres de más duración e igualitarias, promoviendo el disfrute equilibrado por mujeres y hombres.
- (II) Establecer medidas compensatorias (días extras, sistemas de protección social ligados a los cuidados, medidas de flexibilidad laboral, etc.) asociadas a los cuidados.
- (III) Preparar y difundir campañas sobre la necesidad de una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en las tareas domésticas y de cuidados, poniendo en valor a aquellos hombres que también hacen uso de las medidas de conciliación (con personas a cargo, menores o personas dependientes).

9. Con la idea de visibilizar e integrar las acciones vinculadas al cuidado como parte de la economía, sería de interés:

- (I) Realizar estudios detallados que permitan conocer la distribución de los costes visibles e invisibles de los cuidados. Darles visibilidad ayudará a una redistribución entre el Estado, el mercado, los hombres y las mujeres.
- (II) Dar una proyección pública al trabajo de cuidados no remunerado como una contribución importante a la economía, incluyendo acciones comunicativas que reconozcan, valoren y midan el trabajo no remunerado del cuidado.
- (III) Apoyar medidas de incidencia política para incrementar los derechos de las mujeres que trabajan en la economía de los cuidados como la Alianza por los Cuidados liderada por ONU-Mujeres, Francia y México

10. Para impulsar un sistema de protección social que acompañe las políticas de empleo con equidad, sería deseable:

- (I) Llevar a cabo una reestructuración de los sistemas sociales de salud y de cuidados, que se acompañe a su vez con cambios legislativos que los sitúen en igualdad de derechos con otros segmentos del mercado laboral, especialmente en límites de jornadas, salarios mínimos (que a veces son inferiores), seguros de desempleo u otros beneficios laborales.
- (II) Provisionar un sistema de prestación de servicios de cuidados subvencionado por el Estado, y accesible digital y presencialmente
- (III) El sistema de protección social debe considerar la naturaleza de los cuidados, las relaciones entre la demanda del cuidado y la capacidad y disponibilidad de quién lo realiza; el nivel socioeconómico, edad, grupo étnico, lugar de residencia o incluso el estatus migratorio de la persona cuidadora y, por supuesto, el nivel de protección social al que los hogares tengan acceso.
- (IV) Asignar recursos para la prestación directa de servicios de cuidados, dirigidos tanto al ámbito infantil como al de personas mayores. Esto debería incluir también transferencias y prestaciones de protección social relacionadas con los cuidados destinadas a las personas trabajadoras con responsabilidades familiares o de cuidado, a las personas cuidadoras no remuneradas, o a las personas que requieren cuidados.

CONCLUSIONES

A modo de conclusión y de forma muy resumida se apuntan algunas pistas para la reflexión e ideas con el propósito de seguir alentando el debate político y la construcción de un sistema comprometido con la participación en pie de igualdad de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad.

La ciudadanía y los numerosos compromisos internacionales exigen una apuesta sin más dilación por la paridad en el sistema de **gobernanza y de la generación de políticas públicas** que atiendan las demandas de la agenda feminista. Demandas que **exigen de una mayor presencia de las mujeres en las instancias de toma de decisiones**, tanto en el ámbito empresarial, político como social. El objetivo está claramente definido. Es el momento de la acción positiva en pro de la paridad en la representación y en la participación de las mujeres en todas las fases de las políticas.

En este informe se ha mencionado el evidente vínculo entre las políticas de empleo versus el rol de las mujeres dentro de la denominada economía de los cuidados. Parece oportuno destacar la **similitud y convergencia** entre las agendas sobre esta temática tanto de la Unión Europea como en América Latina y el Caribe. Por ello, iniciativas **internacionales como la Alianza Global por los Cuidados** donde se comparten experiencias y construyen políticas sociales son siempre alentadoras y pueden ser un espacio óptimo para la **innovación colaborativa**.

En línea con esta finalidad, parece indispensable contar con **sistema de evaluación de impacto de género de las políticas y programas que se realicen** para favorecer la empleabilidad. Es preciso analizar, corroborar y evaluar los logros y su impacto real en el acceso de las mujeres a los mercados de trabajo. De esta manera se contará con evidencias rigurosas que permitan valorar el cumplimiento de los resultados de un programa, política o intervención pública, posibilitando la generación de conocimiento compartido.

El desafío es **generar nuevos modelos de intervención** para que se puedan escalar y, con ello amplificar los beneficios. En cierto modo, el Mecanismo de Recuperación y Resiliencia impulsado por la Unión Europea para dar respuesta a la crisis generada por el COVID-19 marcará el punto de partida para llevar a cabo un análisis comparativo de las diferentes medidas que los estados miembros han impulsado y cómo éstas han impactado en el acceso al empleo por parte de las mujeres. Tendremos una línea de base para analizar, evaluar y mejorar.

Por ello, entendemos que puede ser **interesante incorporar en el ámbito social los modus-operandi de otras disciplinas** como las del mundo de la tecnología y los modelos de co-creación. Sin duda, la **innovación social** como el proceso de desarrollar y desplegar soluciones efectivas a problemas sociales y ambientales complejos y que muy a menudo son sistémicos (Stanford Social Innovation Review) es el nuevo paradigma de las políticas públicas. De igual modo, generar **un ecosistema** que facilite poner en marcha nuevas medidas a través de plataformas multi-actor para afrontar un problema común debe ser identificado como una verdadera propuesta de valor para dar nuevas soluciones a viejos problemas.

“La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.



EU-LAC Foundation
Fundación EU-LAC

CONTACTO:

Fundación EU-LAC

Grosse Bleichen 35

20354 Hamburgo

Alemania

INFO@EULACFOUNDATION.ORG

WWW.EULACFOUNDATION.ORG



La Fundación EU-LAC fue fundada por la Unión Europea y sus Estados miembros y todos los Estados de América Latina y el Caribe y es financiada por sus miembros.

Este texto expresa el punto de vista personal del autor y no compromete a las instituciones.



Financiado por
la Unión Europea

EUROSociAL

Calle Almansa 105, Segundo piso izquierda, 28040,

Madrid. España

+34 91 591 46 00

INFO@EUROSOCIAL.EU

WWW.EUROSOCIAL.EU/

