

CONSTRUIR UN FUTURO CON EQUIDAD DE GÉNERO MEDIANTE PROGRAMAS DE INVERSIONES INTENSIVAS EN EMPLEO

Los programas intensivos en empleo gozan de un amplio reconocimiento y se utilizan como medio eficaz para mitigar la pobreza, impulsar el desarrollo y promover el Programa de Trabajo Decente.

Las obras de infraestructura constituyen una parte sustancial de los presupuestos de inversiones públicas y, en muchos países en desarrollo, representan hasta un 70 % de los mismos¹. Los métodos intensivos en empleo permiten que estas inversiones no solo subsanen carencias de infraestructura, sino que también generen empleo y contribuyan a la reducción de la pobreza y al desarrollo.

Tradicionalmente, la participación de las mujeres en las obras de infraestructura ha sido escasa, lo que las excluía de valiosas oportunidades generadoras de ingresos y empleo. Las razones de esta representación insuficiente son múltiples e incluyen, entre otras, la carga doméstica que tienen las mujeres, las preocupaciones sobre la seguridad y la salud en el sector, así como los estereotipos que cuestionan la conveniencia de que las mujeres se incorporen a un ámbito tradicionalmente masculino, como el del desarrollo de infraestructuras.

Sin embargo, gracias a medidas tales como la selección activa de mujeres, los programas de creación de capacidad, los cambios en los criterios de selección de trabajadores y contratistas, las políticas en el lugar de trabajo y medidas como disposiciones que permitan a las mujeres conciliar el trabajo y la familia de manera más fácil, las mujeres van ganando terreno progresivamente. En el Perú, la participación de las mujeres en el sector del mantenimiento de carreteras supera actualmente en siete veces la de 2001 (hoy alcanza el 27 %, mientras que en 2001 era de un 3,5 %), e incluso en contextos culturales donde las obras viales eran un ámbito impensable para las mujeres, como en Jordania, se han alcanzado cifras de hasta un 16 % de participación².

1 OIT, *Programa de Inversiones Intensivas en Empleo: Creando trabajos a través de la inversión pública*, OIT, Ginebra, 2018.

2 A menos que se indique otra cosa, la información sobre los países que se incluye en esta reseña está basada en las reseñas sobre género por países del PIIE de la OIT (véanse Recursos fundamentales de la OIT). Las fuentes para el Perú son: Banco Mundial, *Roads to agency: effects of enhancing women's participation in rural roads projects on women's agency - a comparative assessment of rural transport projects in Argentina, Nicaragua, and Peru*, Banco Mundial,

En esta reseña de políticas se exploran las diferencias por motivos de género y el potencial de las obras de infraestructura, se ponen de relieve buenas prácticas y resultados prometedores, y se describen las medidas que permiten a las mujeres participar y contribuir a los programas de obras de infraestructura y beneficiarse de ellos.

Recuadro 1: El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo de la OIT

El Programa de Inversiones Intensivas en Empleo (PIIE) de la OIT apoya a los Estados miembros de la OIT en el diseño, la formulación, la ejecución y la evaluación de políticas y programas encaminados a abordar el desempleo y el subempleo a través de inversiones públicas, típicamente en el desarrollo de infraestructuras.

Presta apoyo no solo en contextos de desempleo tras una recesión económica, sino también para ayudar al desarrollo de zonas desfavorecidas, dar respuesta en casos de conflicto y desastres y contribuir a mitigar el cambio climático y adaptarse a sus efectos.

Sus programas sobre el terreno utilizan enfoques intensivos en empleo y basados en los recursos locales para producir activos públicos en una gran variedad de ámbitos, como la construcción y el mantenimiento de carreteras, las infraestructuras de riego, la reforestación y la conservación del suelo. Las modalidades de ejecución van desde los programas de obras públicas, donde se contrata directamente a las personas para trabajar, hasta la contratación de pequeñas y medianas empresas o comunidades para la realización de las obras.

El PIIE reconoce la importancia de lograr que las mujeres participen en las obras de infraestructura, y ha elaborado productos de conocimientos y orientación para ayudar a los programas y proyectos a incorporar la perspectiva de género (véanse los Recursos fundamentales de la OIT).

Washington, D.C., 2015 y María Teresa Gutiérrez, *Relaciones de Género en un Proyecto de Infraestructura Vial: Medidas afirmativas en pro de la inclusión de la mujer en el espacio laboral*, PUCP, PROVIAS RURAL MTC, Perú, 2006.

1. LAS DIFERENCIAS POR MOTIVOS DE GÉNERO Y EL POTENCIAL DE GÉNERO

La participación limitada de las mujeres en el sector se debe, en cierta medida, a las mismas grandes desigualdades que limitan la participación de las mujeres en el mercado de trabajo en general. Entre estas, cabe citar las desigualdades en el trato, en el acceso a oportunidades, activos y recursos, y en la adopción de decisiones y la carga de trabajo. Por ejemplo, el nivel educativo de las mujeres es comparativamente más bajo y su acceso al crédito más restringido, lo que merma su capacidad de crear empresas, incluidas aquellas que podrían integrar el sector de las obras de infraestructura. Del mismo modo, al soportar una parte desproporcionada del trabajo no remunerado de prestación de cuidados u otras responsabilidades no remuneradas, como la recolección de leña o agua, las mujeres tienen menos posibilidades de aceptar trabajo remunerado y, en las zonas rurales, la falta de infraestructuras agudiza su pobreza de tiempo.

Además de estos factores genéricos, el sector de las obras de infraestructura en sí mismo ha sido tradicionalmente un sector muy dominado por hombres, en el cual la presencia femenina ha sido marginal debido a una serie de razones, a saber: percepciones estereotipadas de la construcción como un “trabajo de hombres”, dudas sobre la capacidad de las mujeres para trabajar en un sector que suele exigir el uso de fuerza física, y opiniones negativas sobre las mujeres que trabajan en un ambiente integrado casi exclusivamente por hombres; sesgos en la selección de trabajadores o contratistas; falta de oportunidades de formación o experiencia en la construcción de las mujeres; preocupaciones en materia de seguridad; inquietudes sobre la capacidad de las mujeres de conciliar el trabajo con las responsabilidades familiares cuando los lugares de trabajo están alejados del hogar; y, en algunos casos, obstáculos normativos, como la imposibilidad de que las mujeres obtengan permisos de trabajo en el sector de la construcción en algunos países.

Incluso cuando esas barreras de entrada pueden superarse, las obras de infraestructura no ofrecen automáticamente un ambiente laboral digno o fácil para las mujeres. Estudios de varios países apuntan a la existencia de desigualdades de género en esferas tales como la remuneración o el tipo de trabajo que es accesible a hombres y mujeres, además de revelar que el acoso (incluido el sexual) es un motivo de preocupación en el sector, e indicar que las mujeres afrontan desafíos a la hora de conciliar el trabajo y la familia en casos en que el trabajo que se ofrece no puede adaptarse a un embarazo, requiere largas jornadas laborales o tiene un horario inflexible, está emplazado en un lugar cuya distancia al hogar es considerable, o carece de instalaciones para lactancia o guardería.

Las investigaciones parecen confirmar que las mujeres sufren discriminación en el sector de la construcción, tanto en los países desarrollados como en desarrollo: por ejemplo, una encuesta de 2017 realizada por CARE Cambodia concluyó que casi todas las mujeres en el sector de la construcción camboyano recibían entre 1 y 3 dólares menos diarios que sus colegas hombres (debido a que su trabajo era, supuestamente, menos exigente desde el punto de vista físico) y se había informado de despidos por embarazo –en lugar de licencia maternal–, mientras que en el Reino Unido, un estudio de Randstad and Construction News reveló que el 48% de las mujeres que trabajaban en la industria de la construcción afirmaban haber sido víctimas de discriminación, el 73% de las personas que habían sido descartadas para proyectos eran mujeres y el 47% de las empresas de la industria no tenían a ninguna mujer en puestos de dirección³.

Ahora bien, cuando las obras de infraestructura están diseñadas y ejecutadas de manera tal que se tengan en cuenta las consideraciones de género de forma eficaz, pueden ofrecer a las mujeres una vía de acceso a oportunidades de empleo como trabajadoras contratadas directamente o través de acuerdos contractuales con empresas o comunidades para llevar a cabo el trabajo. Para las mujeres, es muchas veces la primera oportunidad de trabajar fuera del hogar, lo cual promueve su empoderamiento económico y social gracias a los ingresos, las prestaciones de protección social, la experiencia laboral y la participación en los foros de adopción de decisiones relacionadas con el trabajo.

Además, más allá de este efecto directo en el empleo, al mejorar el transporte desde y hacia los lugares de trabajo, al facilitar el acceso a insumos productivos y mercados finales para emprendedores, y al crear nuevos empleos indirectos o inducidos en las infraestructuras construidas (por ejemplo, en el caso de escuelas o centros de salud), los productos de las obras de infraestructura pueden ser de vital importancia para los medios de vida de las mujeres. La infraestructura construida gracias a esos proyectos es también un medio para reducir la parte desproporcionada de responsabilidades domésticas no remuneradas que asumen las mujeres, pues facilitan –o suprimen– tareas tales como la recolección de agua o leña o el cuidado de niños al ofrecer mejores condiciones de movilidad o instalaciones en las que se realicen esas tareas.

3 Encuesta de CARE Cambodia citada en Sineat Yon, “Female construction workers in Cambodia get short changed”, UCA News, Phnom Penh, 3 de octubre de 2018 y Lucy Alderson, “Why is construction still holding women back”, *Construction News*, 8 de marzo de 2018.

Recuadro 2: El papel de la infraestructura en la transformación de las relaciones de género y el empoderamiento de las mujeres⁴

Las nuevas infraestructuras pueden propiciar la diversificación de la economía y la creación de empleo directo, indirecto e inducido, así como producir efectos derivados y en términos de desarrollo: por ejemplo, la construcción de una escuela creará empleos en las obras de construcción y mantenimiento, en las industrias proveedoras de herramientas, materiales y equipos, en la propia infraestructura una vez que se haya terminado y esté en funcionamiento, o en las empresas que le suministran bienes y servicios. Asimismo, infraestructuras tales como los sistemas de riego pueden ayudar a mejorar la producción de los agricultores, mientras que las carreteras facilitan el acceso a los lugares de trabajo y, para los trabajadores por cuenta propia, el acceso a insumos productivos y mercados finales. Además de este nexo entre la infraestructura y el empleo, la infraestructura de base comunitaria también influye en la carga de las mujeres respecto de la prestación de cuidados en el hogar. La infraestructura local, como los senderos, los pequeños puentes o los sistemas de agua dentro de la comunidad han demostrado mejorar considerablemente la movilidad de las mujeres, las personas mayores y los niños, a la vez que facilitan tareas como la recolección de leña o agua.

Los efectos de la infraestructura pueden verse tanto en términos de cambios en el uso del tiempo como en el empleo de las mujeres: en Nepal, el promedio de tiempo necesario para acceder a un centro de salud era de 28,6 minutos y, tras la construcción de puentes en el camino, ese tiempo se redujo entre 3 y más de 60 minutos; en Bangladesh, la mejora de los caminos rurales aumentó en un 49 % la oferta de mano de obra masculina y en 51 % la oferta de mano de obra femenina.

Sin embargo, si bien los efectos positivos de la infraestructura pueden cambiar la vida de las mujeres, es importante determinar los posibles efectos negativos y prevenirlos. Por ejemplo, investigaciones en el Perú concluyeron que, si bien la rehabilitación de carreteras ayudó a mejorar las perspectivas económicas y la calidad de vida de sus beneficiarios, también llevó a un aumento de la inseguridad y a una mayor incidencia de robos, ataques y violaciones.

Por ello, a fin de garantizar que las infraestructuras beneficien a las mujeres, es importante evaluar adecuadamente las necesidades y los posibles riesgos, de manera que las intervenciones se amolden en consecuencia, inclusive mediante actividades adicionales relacionadas con las cuestiones de género, cuando sea necesario.



4 ADB, *Balancing the Burden? Desk review of women's time poverty and infrastructure in Asia and the Pacific*, ADB, Manila, 2015; María Teresa Gutiérrez, *The better the road, the greater the risk: Impacts of roads rehabilitation on safety and cultural values*, IFRTD, Lima, 2007.

Tabla 1: Participación de mujeres y hombres en diferentes actividades de mantenimiento de carreteras, Perú 2005 (basado en una evaluación de 113 microempresas)

ACTIVIDADES DE MANTENIMIENTO RUTINARIO DE CARRETERAS	NORMAS DE EJECUCION		NORMAS DE CANTIDAD		NORMAS DE EVALUACION		NORMAS DE PRODUCTIVIDAD	
	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES	HOMBRES	MUJERES
LIMPIEZA DE LA SUPERFICIE	X	X	100%	100%	100%	100%	ALTO	ALTO
BACHEO	X	X	100%	60%	100%	80%	ALTO	MODERADO
LIMPIEZA DE CUNETAS	X	X	100%	80%	100%	80%	ALTO	MODERADO
LIMPIEZA DE ALCANTARILLAS	X	X	100%	80%	100%	80%	ALTO	MODERADO
DRENAJE DE AGUA	X	X	100%	100%	100%	100%	ALTO	ALTO
ROCE Y LIMPIEZA DE ARBUSTOS	X	X	100%	80%	100%	80%	ALTO	MODERADO
REPARACIÓN DE ALCANTARILLAS	X	X	100%	50%	100%	100%	ALTO	ALTO
CONSERVACIÓN DE SEÑALES	X	X	100%	100%	100%	100%	ALTO	ALTO
RE-FORESTACIÓN	X	X	100%	100%	100%	100%	ALTO	ALTO
CONTROL/VIGILANCIA	X	X	100%	50%	100%	100%	ALTO	MODERADO

Fuente: María Teresa Gutiérrez Santayana, *¿Qué significa acceder a un empleo remunerado? Mujeres que trabajan en proyectos de infraestructura vial*, Pontificia Universidad Católica de Perú, junio 2005.



2. MEDIDAS PARA PROMOVER LA IGUALDAD DE GÉNERO MEDIANTE PIIÉ

Independientemente de la modalidad de ejecución (ya sea que se contrate directamente a los trabajadores en los programas o que se subcontraten las obras a pequeñas y medianas empresas o comunidades), la sensibilidad a las cuestiones de género puede promoverse a través de diversos medios. Los elementos fundamentales para lograr que las iniciativas en materia de infraestructuras beneficien tanto a mujeres como a hombres se describen en las secciones a continuación.

Construir infraestructura que satisfaga las necesidades de mujeres y hombres:

Un elemento fundamental de la sensibilidad a las cuestiones de género en los proyectos de infraestructura es el producto de la propia iniciativa, es decir, la infraestructura concreta que se ha de construir, mejorar o mantener. Como se menciona en el recuadro 2, las necesidades de las mujeres y los hombres en términos de infraestructura son diferentes, y varían en función del papel y las responsabilidades que tienen a nivel productivo y del hogar.

El hecho de que una infraestructura creada beneficie tanto a mujeres como a hombres en términos de empleo, así como desde el punto de vista social, depende de una serie de elementos de diseño. Resulta esencial tener en cuenta lo siguiente:

- **Información y participación:**
Se debería informar tanto a mujeres como a hombres de la iniciativa de inversión, y celebrar consultas para recabar sus opiniones sobre los posibles resultados y sus necesidades específicas.
- **Análisis de género y evaluación de las necesidades:**
Siempre se deberá llevar a cabo un análisis de género exhaustivo para comprender las repercusiones de la posible inversión en infraestructura para las mujeres y los hombres, y para identificar las necesidades de ambos en términos de infraestructura.
- **Adopción de decisiones:**
Las necesidades y preferencias de hombres y mujeres que se han definido en los pasos previos deberían tomarse como referencia a la hora de adoptar una decisión final sobre qué proyectos de infraestructura seleccionar.

Recuadro 3: Evaluaciones de los efectos sobre el empleo como guía para las decisiones en materia de inversión

Cuando se adoptan decisiones acerca de las inversiones, es de vital importancia tener una comprensión cabal de los efectos sobre el empleo que estas tendrán. El PIIÉ de la OIT lleva a cabo evaluaciones de los efectos sobre el empleo para cuantificar el potencial de empleo y los efectos de los programas de inversión pública en el sector de la infraestructura, en particular en subsectores donde los métodos de construcción basados en la mano de obra son técnicamente viables y eficaces en función de los costos. Dichas evaluaciones ayudan a conocer cuántos empleos se crean mediante la inversión, quiénes obtienen esos empleos y qué tipos de empleos se crean.

Las evaluaciones también examinan las dimensiones de género del empleo generado. En Ghana⁵, se llevó a cabo una evaluación de los efectos sobre el empleo en el sector de la vivienda social, y se concluyó que, aunque las inversiones futuras en el sector de la vivienda podrían crear entre 68 y 154 años-persona de empleo directo por millón de dólares de inversión, los efectos sobre el empleo no beneficiarían a las mujeres porque su participación en el sector era de alrededor de un 0,12 % de la fuerza de trabajo. En consecuencia, la evaluación recomendó buscar formas de alentar el empleo de las mujeres.



5 Shereen Abbadi Francis Arthur, Haile Abebe and Maikel Lieuw-Kie-Song, *Assessing the Employment Effects of Investment in Housing in Ghana*, informe final, Proyecto de Fortalecimiento del Impacto en el Empleo de las Políticas Sectoriales y Comerciales (STRENGTHEN), noviembre de 2018.

Incluir a las mujeres en las obras:

Como se dijo anteriormente, la participación de las mujeres ha sido tradicionalmente marginal en el sector de las obras de infraestructura, por lo que se deberá actuar de manera más específica para facilitar su participación en los programas de obras de infraestructura. Con miras a aprovechar al máximo el potencial de los programas de atraer mujeres y facilitar su participación, se podrían considerar las siguientes medidas:

- **Información, marketing y sensibilización:** Cuando se anuncien oportunidades de empleo o contratos, deberán utilizarse canales (p. ej.: radio, medios impresos, Internet o anuncios en reuniones públicas) que lleguen tanto a hombres como a mujeres. Los mensajes que se transmitan deben ser también inclusivos: invitar explícitamente a las mujeres a presentar solicitudes y evitar el uso de imágenes o lenguaje exclusivamente masculinos. También es de suma importancia utilizar la lengua local, ya que es muy probable que las mujeres permanezcan en sus aldeas locales.
- **Supresión de limitaciones:** Se deberían modificar los criterios que limitan directa o indirectamente la participación de las mujeres en las obras de infraestructura. Por ejemplo, en Jordania, como en un principio era imposible que las mujeres participasen en labores de construcción en el sector vial, ya que no podían obtener permisos de trabajo, la OIT apoyó al gobierno para que modificara esos permisos y ampliara el abanico de actividades

relacionadas con la infraestructura en las que las mujeres estaban autorizadas a trabajar. En cuanto a las limitaciones indirectas, en el Perú existía un requisito que exigía a los contratistas saber leer y tener experiencia en albañilería o construcción, lo que impedía a las mujeres presentar solicitudes y ser seleccionadas, por lo que esas condiciones fueron suprimidas.

- **Objetivos numéricos/cupos:** Se ha demostrado que el establecimiento de objetivos numéricos o cupos para definir una cantidad mínima de mujeres que participen en las obras de infraestructura es una medida muy efectiva para aumentar su participación.
- **Formación:** Se deberían evaluar los niveles de competencia laboral de mujeres y hombres, y, en caso de que se necesite crear más capacidad para subsanar las lagunas de competencias técnicas o aptitudes interpersonales, deberían facilitarse los medios para ello.
- **Elegir y optimizar la modalidad de contratación:** Cuando se diseñen proyectos de infraestructura se deberá, entre otros criterios, evaluar la capacidad de las mujeres de participar en cada modalidad propuesta y tenerlo en cuenta a la hora de adoptar una decisión. Si ya se ha preseleccionado una modalidad concreta, es también importante considerar las consecuencias de género y los ajustes que puedan ser necesarios.



Recuadro 4: Cuestiones a tener en cuenta en las diferentes modalidades de contratación

Las diversas modalidades de contratación en las obras de infraestructura tienen, desde una perspectiva de género, ventajas y desventajas diferentes, que deberán tomarse en consideración a la hora de prepararse para la ejecución.

Contratación directa de trabajadores

Cuando se presentan los programas de obras públicas, los hogares muchas veces eligen automáticamente al jefe del hogar, por lo general, un hombre, para que participe. Esto puede mejorarse al introducir objetivos numéricos y cupos, así como a través de actividades de marketing y sensibilización. Habida cuenta del riesgo de que los hogares solo elijan a las mujeres como trabajadoras del proyecto para recibir las prestaciones, conviene asegurarse de que no se produzcan efectos adversos, como el aumento de la carga de trabajo general de las mujeres (o su traspaso a las niñas) mediante medidas adecuadas en el lugar de trabajo (véase la sección más adelante).

Contratación de comunidades

Cuando se contrata a comunidades para llevar a cabo las obras de infraestructura, suele ser más fácil lograr la participación de las mujeres que con otras modalidades. Los lugares de trabajo suelen estar dentro o cerca de las aldeas, lo que permite a las mujeres combinar las tareas domésticas con el trabajo en la obra y, como trabajan junto con otros miembros de la comunidad, suele haber menos resistencia de la comunidad en comparación con situaciones donde las mujeres trabajan con desconocidos. Sin embargo, suele ocurrir que las mujeres no participan suficientemente en las etapas de determinación y diseño de las obras, cuando se celebran consultas con las autoridades de la aldea (por lo general, hombres), por lo que es probable que la infraestructura no satisfaga sus necesidades. Por lo tanto, es importante definir mecanismos para que la opinión de la mujer se tenga en cuenta desde las primeras etapas.

Contratación de PYME o contratistas locales

Cuando se contrata a empresas privadas para las obras de infraestructura, suele tratarse de empresas pertenecientes o gestionadas por hombres, cuyo personal es, en su mayoría, de sexo masculino. Es raro ver empresarias (y trabajadoras de PYME) en este sector, y las pocas que existen tienen negocios pequeños, con menos capital y a menudo informales, en comparación con las empresas que son propiedad de hombres, lo que significa que es más difícil para ellas acceder a los contratos. Es fundamental, por lo tanto, no solo incluir objetivos para la contratación de PYME pertenecientes a mujeres, sino también prestar el apoyo necesario en términos de creación de capacidad y acceso a la financiación. También es importante alentar a las PYME y los contratistas locales a que contraten supervisoras, con el fin de atraer y retener trabajadoras, ya que es probable que las mujeres supervisoras apoyen el diseño y la puesta en marcha de políticas en el lugar de trabajo que tengan en cuenta las cuestiones de género.

Transformar los lugares de trabajo en sitios sensibles a las cuestiones de género:

El propio lugar de trabajo debe contar con políticas, instalaciones y mecanismos adecuados para permitir a mujeres y hombres trabajar en un ambiente seguro y saludable, conciliar el trabajo y la familia y evitar la discriminación y la violencia:

- **Ajustarse a las necesidades de mujeres y hombres en cuanto a su ciclo vital:** Los empleadores deberían proporcionar trabajo ligero y seguro cuando las mujeres aún están trabajando en las primeras etapas del embarazo y permitir licencias en las etapas más avanzadas; autorizar pausas para la lactancia; facilitar el transporte hacia y desde el lugar de trabajo o proporcionar trabajo cerca del hogar de la mujer; proporcionar un horario de trabajo flexible; e instalar guarderías cerca del lugar de trabajo u ofrecer prestaciones a las trabajadoras para el cuidado de niños.
- **Garantizar la misma remuneración para mujeres y hombres por un trabajo de igual valor:** Si bien muchos lugares de trabajo tienen una política de “igual salario por trabajo igual”, se deberá prestar atención a la valoración del trabajo de la mujer y asegurarse de que, incluso cuando las tareas sean diferentes, el trabajo de la mujer no sea infravalorado o insuficientemente remunerado.
- **Prevenir y luchar contra el acoso y la violencia en el lugar de trabajo:** Se deberán establecer políticas y mecanismos de presentación de quejas, así como combatir el acoso y la violencia en el lugar de trabajo.
- **Proporcionar instalaciones y modalidades de trabajo inclusivas pero seguras:** Los lugares de trabajo deberían crear una atmósfera inclusiva; por ejemplo, el material de comunicación debería evitar el uso de formulaciones exclusivamente masculinas. Al mismo tiempo, las instalaciones y modalidades de trabajo deberían hacer sentir seguros a sus usuarios y ser adecuadas desde el punto de vista cultural. Por ejemplo, debería haber zonas de descanso y baños separados para hombres y mujeres y, en algunos casos, es posible que las mujeres prefieran trabajar en equipos exclusivamente femeninos.



Recuadro 5: Buenas prácticas y resultados prometedores

Jordania: El proyecto “Empleo a través de Infraestructura Intensiva en Mano de Obra en Jordania” ha definido un cupo mínimo de mujeres en sus intervenciones; ha incluido cláusulas de igualdad de oportunidades y no discriminación en las condiciones contractuales de las obras viales; y ofrece instalaciones sanitarias separadas para las trabajadoras en las obras de construcción. También está negociando con el gobierno la expedición de permisos de trabajo para las trabajadoras en un conjunto más amplio de actividades relacionadas con la construcción (no solo la limpieza, que actualmente está permitida). La proporción de mujeres entre los beneficiarios del proyecto es del 16 %, lo cual no solo supera el cupo de 10 % sino que supone un logro significativo general, habida cuenta del contexto extremadamente conservador y de casi ausencia de mujeres en el sector antes del inicio del proyecto.

Nepal: El “Programa de Fortalecimiento del Transporte Rural Nacional” ha facilitado la participación de las mujeres en las obras de mantenimiento de carreteras mediante una serie de medidas, como la adopción de un cupo, un sistema de pago basado en el rendimiento, una política de tolerancia cero al acoso, la negociación de acuerdos de transporte con la asociación de transporte del distrito y la puesta en marcha de programas de desarrollo de las capacidades profesionales para trabajadoras y pasantías para ingenieras. Como resultado, las mujeres representan el 70 % de los trabajadores del mantenimiento de carreteras, y afirman no solo haber aumentado sus ingresos sino también su confianza y poder de negociación.

Perú: En el Perú, el programa “PROVIAS Rural”, llevado adelante entre 2001 y 2006, abordó la reducida participación de las mujeres en las obras viales mediante una serie de medidas, por ejemplo, el establecimiento de un cupo para la participación de las mujeres, la creación de capacidad y la revisión de los procedimientos para la formación de microempresas de mantenimiento de carreteras. Gracias a estas medidas, la participación de las mujeres aumentó de manera general, y también se logró su acceso al ámbito de la adopción de decisiones, con una proporción de mujeres en puestos de dirección en empresas de mantenimiento de carreteras que alcanzó el 8 % en 2006⁶.

Tanzanía: El componente de obras públicas del programa “Red de Seguridad Social y Productiva” en Tanzania ha establecido un objetivo de participación de las mujeres, y ofrece flexibilidad horaria y tareas diferenciadas para permitir que las mujeres trabajen en el programa. Algunos de los lugares de trabajo del programa incluso disponen de instalaciones para el cuidado de niños. La proporción de mujeres entre los beneficiarios es del 70 % y, además de las repercusiones relacionadas con el empleo y los ingresos, las mujeres también informan de un aumento de su poder de negociación y una disminución de los conflictos maritales, entre otros cambios positivos. La participación de las mujeres en la selección de los proyectos de infraestructura también ha hecho que las decisiones en materia de infraestructura se ajusten más a sus necesidades (por ejemplo, iniciativas que facilitan la recolección de agua).



6 María Teresa Gutiérrez, 2006, op.cit.

Incorporar las cuestiones de género en el ciclo del proyecto/programa:

A fin de poder adoptar las medidas sustantivas para promover la igualdad de género que se mencionan anteriormente, el ciclo total del programa o proyecto debe ser sensible a las consideraciones de género. Las cuestiones de género deberían tenerse en cuenta en cada etapa del ciclo del proyecto, y en aspectos fundamentales como los presupuestos y la dotación de personal:

- **Análisis:** Se deberá llevar a cabo un análisis de género en profundidad antes del comienzo de cualquier proyecto o programa; se deberá prestar especial atención a las necesidades específicas de mujeres y hombres en cuanto a las infraestructuras, así como a la respectiva capacidad de unas y otros para participar en las obras de infraestructura.
- **Diseño:** El diseño del proyecto o programa debe tener en cuenta cualquier desigualdad de género encontrada en el análisis, y formular objetivos e idear actividades para subsanarla.
- **Dotación de personal:** Los proyectos o programas deben asegurarse de tener la capacidad suficiente para la incorporación eficaz de la perspectiva de género. Esto puede suponer la contratación de personal especializado adicional o la creación de capacidad en el personal no especializado del proyecto, o ambas cosas.
- **Presupuestos:** Las medidas previstas para la promoción de la igualdad de género (incluidas actividades, decisiones sobre la dotación de personal, etc.) deben incluirse en el presupuesto. Esto no siempre significa conseguir más recursos; puede bastar simplemente con una reprogramación de los recursos.
- **Seguimiento y evaluación:** Es importante que los datos sobre los progresos y los resultados del proyecto o programa se desglosen por sexo. Sin embargo, esto no suele ser suficiente por sí mismo, sino que también deberían incluirse indicadores específicos para medir las repercusiones relacionadas con el género en los marcos de seguimiento y evaluación.



Recuadro 6: Tener en cuenta las preocupaciones de género específicas de cada contexto en el desarrollo de infraestructura

Cuando se diseñan los programas de inversiones intensivas en empleo, los factores contextuales también deben tomarse en consideración, ya que influyen en las medidas que puede ser necesario adoptar para garantizar la igualdad de género, tal como se indica en estos ejemplos de dos zonas de intervención del PIIE de la OIT:

Empleos verdes y cambio climático

El cambio climático repercute de forma diferente en mujeres y hombres, y el papel que cada uno asume en la lucha contra este también puede diferir. A la hora de adoptar medidas sobre mitigación del cambio climático y adaptación a sus efectos, y consideraciones en materia de infraestructura, se deberán tener en cuenta las respectivas situaciones de mujeres y hombres. Por ejemplo, en relación con las sequías y el aumento de la escasez de agua, es importante considerar si las decisiones en materia de infraestructuras satisfacen por igual las necesidades de mujeres y hombres en cuanto a los posibles efectos en el trabajo productivo de cada uno (si las mujeres y los hombres tienen cultivos diferentes, ¿los cultivos de las mujeres se benefician de igual manera de las soluciones de riego?) y en las responsabilidades familiares o comunitarias no remuneradas (si las mujeres están a cargo de la recolección de agua, ¿las medidas relacionadas con la escasez de agua tienen en cuenta este aspecto y ofrecen una solución?).

Además de evaluar y abordar las necesidades y reducir al mínimo los riesgos de resultados negativos, se deberían aprovechar las oportunidades de lograr que las mujeres participen en la mitigación del cambio climático. Por ejemplo, las mujeres empresarias que trabajan en la producción de materiales de construcción ecológicos (como los bloques de tierra compactada, que no solo son inocuos para el medio ambiente, sino que también son una opción inicial más sencilla para las mujeres en comparación con los bloques de cemento o los ladrillos cocidos, ya que su producción es menos intensa desde el punto de vista del capital y la energía, y se basa en materiales locales) deberían tener prioridad a la hora de incorporarse a las cadenas de suministro del proyecto de infraestructura mediante medidas adecuadas como la capacitación y el apoyo financiero.

Fragilidad, conflictos, desastres y situaciones de desplazamiento forzado

Tanto los desastres naturales como los conflictos pueden exacerbar las desigualdades de género, mientras que los esfuerzos de reconstrucción presentan oportunidades de crear un futuro más equitativo desde el punto de vista de género. La destrucción de infraestructuras como resultado de los conflictos o los desastres ocasiona la pérdida de medios de subsistencia, ya que los lugares de trabajo pierden su capacidad operativa, los empresarios pierden activos productivos y el transporte se ve perturbado. Para las mujeres que permanecen en esos entornos, las carreteras, puentes, escuelas o guarderías dañadas a menudo suponen un aumento de la carga doméstica, ya que la recolección de agua o madera se hace más difícil, y la responsabilidad del cuidado de los niños recae en ellas.

Las muertes, las heridas y la emigración de los hombres, o la separación de las familias al huir como refugiadas, o cuando se ven desplazadas internamente, suponen un brusco cambio en las responsabilidades, y las mujeres deben encontrar la manera de mantener el sustento de las personas a su cargo. Para las mujeres refugiadas, la situación es particularmente grave, ya que no tienen acceso al apoyo de la familia extensa, no poseen los activos necesarios para el autoempleo y puede que sufran una doble discriminación a la hora de acceder al empleo remunerado (como la dificultad para obtener permisos de trabajo por su doble calidad de mujeres y refugiadas). Por otra parte, la entrada de refugiados en los mercados nacionales puede empeorar una situación de por sí difícil y poner en riesgo la estabilidad. Al estar dirigidos a mujeres y hombres vulnerables (por ejemplo, excombatientes u hogares monoparentales), los programas de infraestructura son un mecanismo inestimable para proporcionar ingresos, protección social, cohesión social y un sentimiento de autoestima.

La mejora de las oportunidades económicas de las mujeres mediante el empleo inmediato en esos ámbitos es un objetivo primordial por su importancia intrínseca y por su contribución al éxito del programa para construir la paz. Por ejemplo, disminuye el riesgo de que las mujeres sean víctimas de grupos armados, y, como se ha visto que las mujeres asignan una proporción mayor de sus dividendos económicos al bienestar de la familia y la recuperación de la comunidad, contribuye de forma positiva a los resultados de bienestar general y paz. Cuando se diseñan teniendo en cuenta las necesidades tanto de hombres como de mujeres, las infraestructuras de por sí pueden también allanar el camino hacia comunidades más igualitarias en materia de género y recuperar medios de vida, por ejemplo, al dar prioridad a la reconstrucción del espacio productivo de la casa.



3. PRINCIPALES CONCLUSIONES

Las experiencias de los programas de infraestructura intensivos en empleo proporcionan importantes enseñanzas en términos de participación de las mujeres:

- Las obras de infraestructura sensibles a las cuestiones de género no solo suponen obras donde las mujeres participan y obtienen empleo. Es de igual importancia que las propias inversiones en infraestructura respondan a las necesidades de las mujeres, dándoles la posibilidad de participar en la planificación y el diseño.
- En términos de empleo, las obras de infraestructura no benefician automáticamente a las mujeres, cuya presencia en ellas ha sido tradicionalmente escasa. Sin embargo, cuando las mujeres sí participan, estas obras proporcionan acceso al empleo, protección social y un sentimiento de empoderamiento en las mujeres, muchas veces por primera vez en su vida.
- Los estereotipos y los supuestos de que el trabajo en obras de infraestructura es inadecuado para las mujeres pueden superarse y han sido superados con éxito, como lo demuestra, por ejemplo, el caso del Perú, donde la participación de las mujeres aumentó de un escaso 3,5 % en 2001 a casi un 30 % en la actualidad. Incluso en contextos culturales donde las opciones de empleo para las mujeres fuera del ámbito doméstico son muy limitadas, y donde las obras viales han sido un ámbito exclusivamente masculino, el cambio es posible, como ha ocurrido en Jordania, donde las tasas de participación de la mujer han alcanzado un 16 %.
- Las obras de infraestructura también ofrecen la oportunidad de promover el desarrollo profesional de las jóvenes profesionales calificadas, que, a su vez, pueden inspirar a otras jóvenes a ingresar en los programas para mejorar sus competencias o trabajar como supervisoras o en otras funciones de dirección.
- Los casos en que la participación de la mujer se ha incrementado indican que una combinación de varias medidas sustantivas, como una gestión del proyecto sensible a las cuestiones de género, es necesaria. No es suficiente, en términos de medidas sustantivas, decidir simplemente un cupo para las mujeres; se necesitan medidas complementarias para atraer y retener a las mujeres, en particular, medidas que tengan en cuenta las necesidades del ciclo de vida y las responsabilidades familiares, para que esos cupos puedan alcanzarse de forma realista. Del mismo modo, en cuanto a la gestión del proyecto, no es suficiente llevar a cabo un análisis de género y establecer objetivos relacionados con el género para un proyecto; se necesitan presupuestos y dotación de personal para materializar las medidas de género a través de las cuales se pueden alcanzar esos objetivos.
- Cuando se promueve la igualdad de género en las obras de infraestructura, es importante destacar el doble provecho de la participación de la mujer en términos de mayor productividad en el lugar de la obra y mejores resultados en cuanto a desarrollo, reducción de la pobreza y creación de riqueza de manera más generalizada.
- También se debe prestar atención desde un principio y de forma eficaz a la prevención de los posibles efectos adversos, como el traspaso de las tareas de cuidado de menores a las niñas cuando sus madres trabajan, o el aumento de la violencia doméstica cuando los cambios en los roles de género parecen repentinos o amenazadores.
- Aparte de las medidas genéricas aplicables a las obras de infraestructura en términos generales, las circunstancias de ejecución difíciles, como las situaciones de fragilidad o conflicto, tienen sus propias dimensiones de género que deben ser abordadas y tenidas en cuenta para encontrar soluciones que beneficien a todos.



Recursos fundamentales de la OIT

Nite Tanzarn y María Teresa Gutiérrez, *Public works programmes: A strategy for poverty alleviation – The gender dimension revisited in Employment Intensive Investment Programmes in 30 countries in Africa, Asia, Latin America and the Caribbean*, Documento de Trabajo del Sector de Empleo núm. 194, OIT, Ginebra, 2015.

Nite Tanzarn y María Teresa Gutiérrez, *Directrices Ilustrativas para Programas de Inversiones Intensivas en Empleo con Perspectiva de Género*, OIT, Ginebra, 2015.

María Teresa Gutiérrez y Maria Kuiper (con aportaciones de Jennie Dey de Pryck), *Mujeres en obras de infraestructura: impulsar la igualdad de género y el desarrollo rural*, FAO, FIDA, OIT, 2010.

Amelita King-Dejardin, *Public Works Programmes, a Strategy for Poverty Alleviation: The Gender Dimension*, OIT, Ginebra, 1996.

OIT, *Programa de Inversiones Intensivas en Empleo: Creando trabajos a través de la inversión pública*, OIT, Ginebra, 2018.

OIT, *Jordan: Advancing gender equality and supporting job creation among refugees and host communities through public works*, Reseña de género por países, PIIE, OIT, Ginebra, 2019.

OIT, *Lebanon: Public works for women's empowerment, refugee livelihood promotion and host community development*, Reseña de género por países, PIIE, OIT, Ginebra, 2019.

OIT, *Nepal: Road maintenance as a vehicle for social inclusion and decent work for women*, Reseña de género por países, PIIE, OIT, Ginebra, 2019.

OIT, *Tanzania: Gender-responsive public works as a key building block of social protection for all*, Reseña de género por países, PIIE, OIT, Ginebra, 2019.

OIT, *Tunisia: Empowering women through the induced effects of investments for economic diversification*, Reseña de género por países, PIIE, OIT, Ginebra, 2019.

Contacto

Programa de Inversiones Intensivas en Empleo
Oficina Internacional del Trabajo
4, route des Morillons
CH-1211 Ginebra 22, Suiza

Para más información sobre la labor del Programa de Inversiones Intensivas en Empleo en materia de igualdad de género y empoderamiento de la mujer, sírvase visitar nuestro sitio web:

www.ilo.org/global/topics/employment-intensive-investment