

CONCILIACIÓN CON CORRESPONSABILIDAD SOCIAL en América Latina: ¿cómo avanzar?

Juliana Martínez Franzoni





© Copyright 2010

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
Esta publicación inicia la colección de cuadernos: “Atando
Cabos; deshaciendo nudos”, y es impulsada por el Centro
Regional de América Latina y el Caribe del PNUD – a
través de su Área de Práctica de Género,

Conciliación con Co-responsabilidad social en América
Latina, ¿cómo avanzar?

ISBN 978-9962-663-13-3

Autora: Juliana Martínez Franzoni

Concepto y Diseño gráfico: Paola Lorenzana
y Celina Hernández

Impresión: Procesos Gráficos, El Salvador

Diciembre 2010

Nota: las opiniones que se expresan en este documento no
reflejan necesariamente las del Programa de las Naciones
Unidas para el Desarrollo, su Junta Directiva, ni las de sus
Estados miembros.

**ATANDO
CABOS
DESHACIENDO
NUDOS**

CONCILIACIÓN CON CORRESPONSABILIDAD SOCIAL en América Latina: ¿cómo avanzar?

Juliana Martínez Franzoni¹

¹ La autora agradece a Carmen de la Cruz por su valioso apoyo en la elaboración de este artículo. También agradece a especialistas en género del PNUD cuyos nombres y créditos aparecen a lo largo del artículo.



Prólogo

Con la publicación de esta serie de cuadernos “Atando Cabos, Deshaciendo Nudos”, el Centro Regional de Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) para América Latina y El Caribe, a través de su Área de Práctica de Género, pone a disposición de los gobiernos y la ciudadanía latinoamericana y El Caribe reflexiones innovadoras que contribuyan a las transformaciones de género necesarias para el logro de la igualdad.

Esta propuesta retoma e institucionaliza una antigua práctica del proyecto regional del PNUD “América Latina Genera: gestión del conocimiento para la igualdad de género” (www.americlatinagenera.org): generar productos de conocimiento orientados a promover el diálogo y el debate en materia de igualdad de género. Este proyecto forma parte hoy del Área Práctica de Género del PNUD, un área que articula y coordina diferentes iniciativas regionales de transversalidad de género y empoderamiento de las mujeres, que brinda apoyo técnico y sustantivo para el desarrollo de capacidades nacionales y regionales, que genera comunidades de aprendizaje y construye alianzas para promover acciones estratégicas para erradicar las desigualdades.

América Latina y el Caribe ha sido siempre una región pionera, innovadora y rica en aportes conceptuales, metodológicos y en experiencias, gracias al aporte de la academia, de practicantes del desarrollo, de actores gubernamentales y no gubernamentales, de las organizaciones de mujeres y feministas, del sector privado. Sin embargo, enfrentamos dos retos importantes. Por un lado, compartir y hacer fluir el conocimiento existente dentro de la región y hacia fuera, para que este se difunda, se transforme y se multiplique. Por el otro, no conformarnos con lo logrado, abrir espacios para el análisis y las propuestas que trasciendan el debate que se queda en la superficie de los problemas y las soluciones, que dan un salto cualitativo en cuanto a enfoques y propuestas, que colocan el tema de igualdad en el centro de la agenda de desarrollo de nuestra región y que promueven transformaciones profundas de las sociedades latinoamericanas.

Como su nombre indica estos cuadernos buscan atar cabos que están sueltos y deshacer nudos que no nos permiten avanzar en materia de igualdad, pretenden, asimismo, visibilizar debates

trascendentales o nuevas miradas a los debates de siempre y dar una vuelta de tuerca a las soluciones tradicionales y a la búsqueda de caminos alternativos.

“Atando cabos, Deshaciendo nudos” se inicia con la publicación de Juliana Martínez Franzoni, reconocida socióloga latinoamericana, “Conciliación con corresponsabilidad social en América Latina: ¿cómo avanzar?” que analiza la necesidad de colocar los trabajos de cuidados y el derecho a cuidar y ser cuidado, en el centro de las políticas públicas, y presenta a la conciliación con corresponsabilidad social como respuesta transformadora de los gobiernos para alcanzar la igualdad de género. Desde este enfoque innovador retoma los argumentos del informe: “Trabajo y familia, nuevas formas de responsabilidad social” elaborado por OIT y PNUD en 2009 y presenta una serie de recomendaciones para avanzar en políticas públicas.

**Equipo del Área de Práctica de Género,
Centro Regional para América Latina y El
Caribe - PNUD**

Panamá, 2010



Índice

1. Introducción	9
2. Puntos de partida	11
3. La conciliación como generador de empleo y de protección social	15
4. Formación de políticas en materia de conciliación	19
5. Costos versus inversión en empleo y protección social	25
6. La corresponsabilidad en el marco de la crisis	31
7. Recomendaciones	37
Referencias	41



1. Introducción

¿Debe la conciliación con corresponsabilidad social ser objeto de política pública? Para responder a esta pregunta, la región cuenta ya con tres sólidos ingredientes: una rigurosa fundamentación sobre la relevancia de que la política pública intervenga en las tensiones que se dan entre la vida familiar y la vida laboral; una caracterización de los puntos de partida, tanto de lo que se tiene como de lo que hace falta; y, un “menú” de políticas y medidas a partir del cual países, comunidades, organizaciones sociales y productivas, pueden diseñar sus propias “rutas” para avanzar.

¿Cómo incidir para que lo que hoy es una agenda de política pública, se transforme

en agenda decisoria y, por lo tanto, en la definición y posterior implementación de acciones? Este artículo pretende contribuir a la reflexión en torno a la siguiente preocupación: cómo continuar avanzando para que la conciliación con corresponsabilidad social sea una realidad en América Latina. En particular, se busca contribuir a la definición de procesos de incidencia a partir del informe regional “Trabajo y familia: Hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social”, elaborado de forma conjunta por la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Dicho informe constituye un punto de inflexión en la documentación, los ejemplos de buenas prácticas y las recomendaciones disponibles para avanzar en materia de conciliación en América Latina y el Caribe.



2. Puntos de partida

Empezaremos por distinguir entre quienes, desde distintos ámbitos sociales y políticos, trabajan por la igualdad de género, y quienes deben sumarse para avanzar. Mientras que el primer grupo de personas constituye un “adentro”, siendo los que generan la acumulación de estudios, argumentos, propuestas, las personas del segundo grupo son las que detentan muchos de los recursos de poder para hacer los cambios efectivos desde “afuera”.

¿Qué nos revela un rápido análisis FODA –es decir, de las fortalezas y debilidades internas, así como de oportunidades y amenazas externas– de la agenda de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina?

La principal *fortaleza* es la acumulación de estudios y su organización en una suerte

de “estado del arte” de la situación social y laboral actual de las políticas públicas existentes, y de las recomendaciones para dar un salto cualitativo hacia la conciliación con corresponsabilidad social. El informe regional sobre “Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social”, elaborado por la OIT y el PNUD, tiene la gran virtud de permitir “dar una vuelta de tuerca” con respecto a lo que se sabe, lo que se ha hecho, y lo que falta saber y hacer en toda la región. Tiene además la virtud de hacerlo a partir de un acercamiento integral al conjunto de medidas y políticas que pueden tener efectos directos o indirectos sobre la conciliación entre vida familiar y laboral.

Paradójicamente, la principal *debilidad* es el riesgo de que estos avances generen, entre quienes promueven la igualdad de género, la (falsa) sensación de que el tema ya está resuelto y que es tiempo de, una vez más, subir el umbral de las expectativas para seguir avanzando hacia la igualdad de género². En particular, podría pensarse

² Esta apreciación tiene su origen en una discusión que tuvo lugar en noviembre de 2009, en el marco de una actividad organizada por el PNUD y la OIT. En ese marco, una ponente argumentó que la agenda de conciliación reproduce el papel tradicional de las mujeres como cuidadoras y que, dado que existen ya nuevos acuerdos que permiten ver los cuidados como un asunto público, corresponde ahora enfocarnos en el siguiente tema de la agendas: el del autocuidado. Frente a este argumento, una parte de la audiencia, en particular feministas integrantes de organizaciones de sociedad civil, acogieron el planteo. Dado lo incipiente y precario de los acuerdos a los que hacía referencia la ponente en materia de conciliación con corresponsabilidad social, un prematuro cambio de foco en las prioridades de podría constituir una amenaza para los avances en materia de conciliación en general.

que ahora que ya se ha comprendido la importancia de la delegación de los cuidados (sea en los hombres, en el ámbito familiar, o en mercados y políticas públicas, fuera de este ámbito), debemos prestar atención, por ejemplo, al autocuidado³. Dar por sentados los acuerdos en materia de corresponsabilidad social sería una grave equivocación; como bien lo señala Nidia Hidalgo⁴, “si bien está claro que debemos trabajar para la conciliación con corresponsabilidad social, todavía no nos hemos puesto de acuerdo en cómo hacerlo”. De ahí la importancia de consolidar los pasos dados hasta ahora, profundizando en el qué, el cómo y el con quiénes de la conciliación con corresponsabilidad social, como si de estratos geológicos se tratara.

La principal *amenaza* a los avances en materia de conciliación con corresponsabilidad social es que, como asunto de política pública, el tema quede sepultado bajo la gran cantidad de demandas sociales generadas por la actual crisis económica⁵. Por tanto, estamos aún lejos de poder afirmar que este tema está resuelto. En los últimos años, ha habido en América Latina un cambio en las propuestas de algunos gobiernos motivados, en gran medida,

por el fracaso de los anteriores para atender las múltiples demandas sociales existentes, así como por las condiciones políticas generadas por la alternancia democrática. El éxito en las urnas de estos partidos radica principalmente en su agenda social. Sus bases electorales serán tan sólidas como los logros que obtengan en esta materia. Se enfrentan, por lo tanto, a múltiples retos y cuenta a la vez con escasos márgenes económicos –aunque varían según los países– para abordarlos. Pero esta situación no es nueva. La actual crisis no ha hecho más que acentuar las tensiones entre demandas y recursos. Cualquier agenda que plantee mayores demandas sobre la intervención del Estado tendrá necesariamente que lidiar con algún nivel de resistencia.

La principal *oportunidad* que tenemos hoy en América Latina, está vinculada a la propia crisis económica, la cual tiene además lugar, en un ambiente calificado como de post Consenso de Washington. Se trata de dos cambios muy relevantes: uno en las “reglas del juego” que rigen las relaciones entre actores económicos, sociales y políticos, y otro en los paradigmas para afrontar los cambios en dichas relaciones.

³ El informe regional encuadra la tensión como de “vida familiar y personal” por un lado, y “vida laboral” por el otro. Los contenidos del informe, sin embargo, recurrentemente vuelven sobre el componente de vida familiar antes que el de vida personal. La razón es sencilla: la delegación de los cuidados es condición necesaria (aunque ciertamente no suficiente) para que las mujeres tengan un nuevo acercamiento al uso de su tiempo, de sus prioridades y, en definitiva, de su libertad como seres humanos. Esto quiere decir, que la priorización de los cuidados en general sobre el autocuidado en particular tiene una razón como parte del proceso de acercamiento a un tema que hasta hace nada era considerado exclusivamente privado.

⁴ Especialista de género de la oficina del PNUD en El Salvador, mediante comunicación personal en enero 2010, como devolución a una versión preliminar de este artículo.

⁵ En América Latina, la crisis económica ha tenido impactos distintos entre países y regiones según su grado de integración a la economía de los Estados Unidos. Centroamérica es posiblemente la subregión más afectada, y el Cono Sur la menos, como se refleja en caída del ingreso de divisas, el retorno de inmigrantes, la reducción de la inversión extranjera directa y la caída del turismo. Cada vez que a lo largo de este documento se hace referencia a la crisis, debe por lo tanto, tenerse en cuenta la diferencia de acentos, no sólo objetiva sino en la percepción que los actores tienen acerca de la magnitud del problema y, por lo tanto, de las oportunidades y amenazas que crea.

Precisamente, estos cambios han devuelto al primer plano la necesidad de un Estado activo que trascienda el Estado-generador-de-condiciones propio de las dos décadas previas (las de los ochenta y los noventa).

Un tercer elemento de enorme oportunidad es la competencia electoral. A lo largo y ancho de la región, la lucha por los votos y, en particular, por los votos de mujeres insertas en el mercado laboral, ha contribuido a colocar en la agenda pública temas relevantes para avanzar en materia de conciliación entre vida familiar y laboral.

Atravesando las fortalezas, las oportunidades, las debilidades y las amenazas,

están las propias mujeres experimentando tránsitos complejos de identidad de género y, por ende, del lugar que los cuidados ocupan en sus vidas. Como bien señala Nidia Hidalgo, “aunque las mujeres se quejen de la carga del cuidado, a la hora de delegar esto en otras personas, y sobre todo si éstos son hombres, surgen resistencias desde las mismas mujeres para la transformación de la división genérica del trabajo”⁶. No cabe duda de que se trata de un aspecto que requiere ser abordado, deseablemente, desde una mirada interdisciplinaria de la relación entre prácticas y cultura, y de cómo cambios en las primeras pueden incidir en la segunda.

⁶ Especialista de género de la oficina del PNUD en El Salvador, mediante comunicación personal en enero 2010, como devolución a una versión preliminar de este artículo



Fotografía por José Cabezas

3. La conciliación como generador de empleo y de protección social

La preocupación por la conciliación toca tres puntos neurálgicos de los esfuerzos por alcanzar la igualdad de género: el trabajo remunerado, los cuidados y las condiciones en que se establece la relación entre ambos. Sobre el trabajo remunerado se ha escrito ya mucho. Sobre los cuidados y la conciliación, no tanto.

Hoy en día, las mujeres forman masivamente parte de un mundo laboral que en las últimas dos décadas ha sufrido fuertes transformaciones. Pero si en la vida laboral predominan los cambios, en el mundo familiar priman las continuidades. Los cuidados y el trabajo doméstico constituyen una fuente de desigualdad, no sólo en el propio ámbito doméstico, sino en el tipo de inserción de las mujeres en el mercado laboral. Ser mujeres de la segunda mitad del siglo veinte en lo público, y de la primera mitad en lo privado, impide

que las mujeres sean ciudadanas en plena igualdad de derechos en el siglo veintiuno.

Una manera de resolver esta tensión y de “conciliar” mejor vida familiar y vida laboral sin darse a la imposible tarea de restablecer la división tradicional del trabajo entre hombres y mujeres, es facilitarle a las mujeres trabajar (remuneradamente) y trabajar (no remuneradamente). Llevar el trabajo a la casa es una manera de avanzar por este camino. Pero, no toda conciliación es favorable a la igualdad entre las personas. Hay conciliación con corresponsabilidad social y hay conciliación a secas.

Superar la casi exclusiva responsabilidad femenina en materia de cuidados, repartiéndolos mejor entre hombres y mujeres y entre el ámbito familiar, los mercados laborales y la política pública, no es, por lo tanto, un tema más: los cambios en estas prácticas sociales están en el centro de los avances en materia de desarrollo humano e igualdad de género.

El mundo de las mujeres en tanto que cuidadoras es, además, un mundo dividido. Por un lado nos encontramos con aquellas,

las de mayores ingresos y educación formal, que han postergado el matrimonio y el nacimiento de su primer hijo/a, tienen sólo uno o dos, y están plenamente integradas al mercado laboral. Por otro lado están aquellas, las de menores ingresos y educación formal, con embarazos tempranos o precoces, tres o más hijos/as, que gozan de una inserción laboral precaria. Unas y otras viven en hogares con arreglos familiares diversos. Sin embargo, las segundas tienen alta probabilidad de ser las únicas proveedoras de ingresos de su hogar, al tiempo que tienen largas jornadas de trabajo no remunerado, en combinación con el tiempo de otras mujeres de la familia, como sus madres e hijas. Unas y otras son las principales responsables de los cuidados. Sin embargo las primeras tienen mayor capacidad para comprar servicios privados, acceder a la generalmente escasa oferta pública de servicios, y contar con parejas que, aunque asimétricamente, participan de los cuidados.

Estos dos mundos socioeconómicos en que viven las mujeres latinoamericanas atraviesan países y subregiones. El primero de los mundos lo constituye una mayoría de las personas, especialmente mujeres, preocupada por promover cambios en la relación entre vida familiar y vida laboral. Es un mundo de relativa “voz”. El segundo de los mundos está integrado mayoritariamente por mujeres cuyos “malabarismos” entre vida familiar y laboral se circunscriben

principalmente al ámbito privado y familiar. Cuentan con escasa “voz”. Si bien es cierto que esta diferenciación es válida para el conjunto del planeta, resulta particularmente relevante a la hora de promover la conciliación con corresponsabilidad social en América Latina, la región más desigual del mundo.

Es difícil que por sí solas las políticas conciliatorias consigan difuminar esta profunda división entre mundos socioeconómicos. Sin embargo, para lograr medidas conciliatorias oportunas y de calidad es necesario que muchas de muchas abarquen ambos mundos, es decir, que generen articulaciones y agendas comunes entre mujeres ubicadas en distintos lugares de la estructura social.

Existe un creciente consenso social en torno a la idea de que si no se hace tanto del trabajo remunerado como del trabajo no remunerado un asunto de toda la sociedad, difícilmente será posible alcanzar un desarrollo humano pleno. Además, de no alcanzarse la igualdad de género en esta materia, difícilmente la habrá ni en el ámbito laboral ni, por lo tanto, en lo económico. Esto implica trasladar expectativas, obligaciones, demandas, desde las mujeres a los hombres, y desde el ámbito familiar al ámbito público para que los cuidados sean, efectivamente, un asunto de todas las personas. Por eso decimos que no cualquier acción conciliatoria promueve la conciliación social. Cada medida debe ser evaluada en función de si contribuye al

traslado de responsabilidades de cuidados, de las mujeres a los hombres, y del ámbito doméstico al mundo público (mercados económicos y laborales, y servicios públicos).

En este sentido, los principales dominios de política pública que se ven afectados por las medidas conciliatorias son las políticas de empleo (que crean trabajo decente) y los sistemas de protección social (que hacen suya la responsabilidad de que exista una oferta socialmente disponible en materia de cuidados).

En los países que cuentan con políticas de empleo, la generación, protección y mejoramiento de la calidad de aquellos relacionados con los cuidados debería ubicarse en ese marco más amplio. Por su parte, en los países de la región que carecen de políticas públicas de empleo, no es necesario esperar a que dichas políticas existan para avanzar en materia de creación de trabajo decente y cuidados. De hecho, puede plantearse en términos más concretos como creación de empleo público, pero también privado⁷. Por ejemplo, una municipalidad puede optar por crear puestos de trabajo destinados al cuidado infantil y de la población adulta mayor que reside en su área de influencia, pero también puede invitar a la empresa privada, a las cooperativas, sindicatos y otros actores a ser parte de una oferta de cuidados de la municipalidad, que

contribuye con infraestructura, mientras que el empleo generado es privado.

Es cierto que la creación de empleo vinculado a los cuidados puede ser, en un principio, de corte predominantemente femenino. Sin embargo, si efectivamente se trata de “trabajo decente”, en los términos establecidos por la OIT, dejará de serlo. Así ha ocurrido con la enfermería en varios países. La preocupación por contribuir a reforzar la segregación laboral femenina, no debería paralizar los esfuerzos por crear empleo formal y protegido en materia de cuidados que pueda ser aprovechado por mujeres. Si vale la metáfora, es fundamental concebir la incidencia como peldaños de una escalera –¡posiblemente no lineares sino de tipo caracol!–, es decir, como parte de un proceso.

Los sistemas de protección social comprenden políticas de seguridad social, salud, educación y vivienda, así como cuidados propiamente dichos. Desde el punto de vista de las poblaciones meta, los sistemas de protección social abarcan medidas dirigidas a las personas desde que nacen (dominio de las políticas de salud) hasta que envejecen (dominio de las políticas de pensiones), pasando por las medidas dirigidas a la infancia. Estas últimas son centrales para avanzar en materia de conciliación con corresponsabilidad social. A su vez, las políticas pueden ser universales

⁷ En este escenario, el ámbito de lo privado debería ser comprendido de manera amplia, en tanto abanico de opciones que van desde las empresas con fines de lucro hasta las asociaciones comunitarias, pasando por las alternativas de economía social.

(es decir, basadas en criterios de ciudadanía y por lo tanto disponibles para toda la población), focalizadas (es decir, canalizadas según un criterio de necesidad económica) o contributivas (es decir, dirigida a quienes aportan una proporción de sus ingresos). La importancia relativa que se le asigna a cada componente depende muchísimo de cada país y varía en función de la combinación de políticas sociales y laborales o, en otras palabras, de su régimen de bienestar. Por ejemplo, en casos en los que exista una mayor informalidad del empleo o mayor debilidad de la política social, es posible que sea más fácil avanzar a partir de medidas focalizadas, destinadas a la población que más lo necesita, que a partir de medidas contributivas o universales. Para construir escenarios deseables y a la vez viables en este ámbito, es fundamental distinguir entre puntos de partida, puntos de llegada,

y el camino que hay que transitar para llegar de uno a otro.

El empleo y la protección social son producto de escenarios sociales e institucionales contruidos a partir de relaciones de poder en torno al género, a la edad y al grupo étnico. Por eso, sería de esperar que planes y medidas dirigidos a personas “promedio” resulten insatisfactorios para amortiguar los efectos de la crisis en las mujeres y en las desigualdades sociales. Enmendar esta situación debería ser de interés tanto para las mujeres como para otros sectores en condición de vulnerabilidad, y para las organizaciones que las representan o apoyan, pero también para quienes, estando al frente de la formulación de políticas, rendirán cuentas de las políticas públicas vinculadas a la generación de empleo y a la protección social.

4. Formación de políticas de conciliación

¿Por qué para avanzar en la conciliación con corresponsabilidad social es necesario pensar en procesos de formación de políticas? La respuesta más general es que, si bien dicho avance no puede hacerse sólo desde la política pública, será difícil, si no imposible, hacerlo sin la participación del Estado desde sus distintas funciones en la definición de principios orientadores, de regulación, de financiamiento y de prestación de servicios. Las políticas públicas son los principales puentes a través de los cuales se relacionan Estado y sociedad. No obstante, el fortalecimiento de la política pública requiere de la participación estatal pero no exclusivamente. También implica sumar actores diversos, principalmente del mundo laboral y de la sociedad civil. La literatura sobre cómo se forman las políticas públicas - desde el momento en que se identifica un problema social que lo amerita, hasta

su implementación-, es muy amplia. Sin embargo, cabe hacer aquí algunas distinciones básicas, útiles para diseñar estrategias de incidencia.

a) La conciliación requiere de un amplio abanico de políticas

La literatura sobre política pública confiere una especial importancia al tipo de política pública sobre la que se quiere incidir. El mapa de actores varía según se trate de una política distributiva (como la salarial), de una política redistributiva (como la social) o de una política de reconocimiento de derechos (como la participación política de las “minorías”). En economías de mercado, la diferencia entre distribución y redistribución es que la primera alude a la asignación “primaria”, principalmente del ingreso (pero también de la tierra, de las rentas y de otros recursos). Estas políticas “ubican” o estratifican a la población de una determinada manera. Las políticas redistributivas, en cambio, son como una “segunda ronda” que reubica a la población, sea mediante impuestos o gastos del Estado.

Cada una de estas políticas involucra

distintas lógicas de cambio. En particular, es importante determinar si el cambio implica que alguien pierda para que otros ganen. Por ejemplo, para aumentar salarios es necesario que los empleadores reduzcan sus márgenes de ganancia. Las políticas distributivas generalmente implican quitar de un lado para asignar en otro. Por su parte, las políticas redistributivas, dependiendo de su fuente de financiamiento, pueden o no conllevar pérdidas para algunos. Lo que generalmente sí conllevan, es decisiones respecto a quiénes deben solidarizarse con quiénes y en función de qué criterios. Finalmente, las políticas dirigidas al reconocimiento de derechos implican inicialmente un debate distinto: lo que está en juego no es necesariamente un recurso material sino la validación de determinados colectivos como sujetos de derechos (sean estos políticos, económicos o sociales). Sólo en un segundo momento pueden estas políticas remitir a disputas distributivas o redistributivas.

¿Qué tipo de políticas están implicadas en promover la conciliación con corresponsabilidad social? La particularidad de esta agenda es que conlleva, o puede conllevar, medidas propias de los tres tipos de políticas públicas mencionadas. El que frente a distintos actores o escenarios nacionales se enfatice una sobre otra, podrá generar mayores o menores condiciones para la incidencia.

b) La conciliación requiere intervenir en tres niveles distintos

En el marco de la formación de políticas,

es frecuente encontrar distinciones entre niveles de intervención. Una manera de hacer esta distinción es entre principios orientadores (los “para qué” de las políticas), instrumentos (los “cómo”), y los productos (el “qué” concreto que obtendrán quienes accedan a las políticas en cuestión).

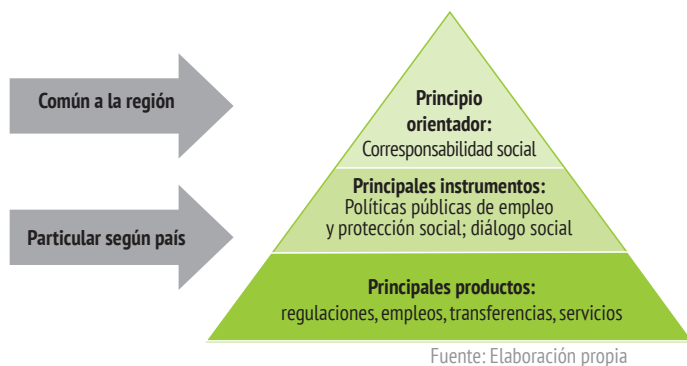
El informe regional sobre conciliación elaborado por la OIT y el PNUD define un claro principio orientador: el trabajo decente con la conciliación con corresponsabilidad social para alcanzar el desarrollo humano y la igualdad de género.

Los instrumentos de política que propone son al menos dos: políticas públicas, en particular las relacionadas con el empleo y la protección social definida en un sentido amplio (seguridad social, educación, transferencias condicionadas), y el diálogo social como manera de construir dicha política pública.

Los productos de las políticas son principalmente regulaciones (como la existencia de centros de cuidado infantil por cada cierto número de personas trabajadoras), transferencias (como las relativas a licencias por maternidad, paternidad y parentalidad), y servicios (como los de cuidados especializados para niños/as pequeños o personas adultas mayores).

El siguiente gráfico esquematiza estos niveles. Además, muestra cómo, a medida que nos movemos hacia los principios

orientadores, la agenda se hace común para toda la región. En cambio, a medida que nos movemos hacia instrumentos y, más aún, hacia los productos específicos que se espera de las políticas públicas, la incidencia debe reconocer especificidades subregionales y nacionales.



c) Las subregiones cuentan

Los avances en materia de conciliación con corresponsabilidad social difícilmente podrán lograrse sin sumar, por distintas vías, al mundo del trabajo. A su vez, difícilmente se puedan alcanzar sumando sólo al mundo del trabajo. Esta afirmación es válida para la región, pero más lo es para subregiones que, como la centroamericana, tienen mercados laborales altamente informales (al igual que la subregión andina), niveles de sindicalización relativamente bajos (a diferencia de algunos países de la región andina), y una débil institucionalidad pública que se suma a una escasa inversión social.

En este punto, las trayectorias para la incidencia se diferencian entre subregiones

según las condiciones que brinden para avanzar en distintos tipos de instrumentos y de productos de política. Estas condiciones operan como constelaciones y no como taxonomías. Vale decir: los escenarios para avanzar en esta como en otras materias de política pública, dependen de cómo se “cruzan” variables y no tanto de dichas variables tomadas por separado.

A modo de ilustración de esta lógica, las *condiciones* para definir el tipo de instrumentos de política que permitirán avanzar más rápido deberán tener en cuenta, al menos:

- los grados de formalidad del mercado laboral,
- los grados de sindicalización de la fuerza de trabajo (en función de la informalidad pero también de variables como la libertad sindical),
- la brecha entre la magnitud de la inversión social y las demandas sociales existentes debido a los niveles de pobreza, y
- las capacidades técnicas e institucionales del Estado para hacer lo que se propone.

Si bien estos factores no son exhaustivos (aunque sí todos ellos de máxima relevancia), permiten, a grandes rasgos, asociar las subregiones a distintos escenarios de incidencia:

Entre las subregiones andina y



Fuente: Elaboración propia

centroamericana, una diferencia sustantiva radica en el peso relativo del diálogo social tripartito, con mayor peso en la primera que en la segunda.

En lo que se refiere a las necesidades de cuidados, las medidas necesarias variarán según, al menos, el momento de transición demográfica y la situación general de país en cuanto a emigración/inmigración.

Los países del Cono Sur han completado la transición demográfica, los centroamericanos y andinos tienen transiciones demográficas incipientes o avanzadas. Si bien en todos los escenarios la demanda de cuidado infantil es tan relevante como la del cuidado de población adulta mayor, el peso relativo de los respectivos grupos poblacionales varía según dicho estadio de transición demográfica.

d) La manera de nombrar los problemas es un recurso de poder

La formación de políticas comienza desde el momento en que, a través de palabras, se “crea” un problema. Sonará raro decir

que los problemas se crean con palabras... Pero así es: no es lo mismo una persona alcohólica que borracha, un asesino que un sociópata... Cada una de estas maneras de nombrar el problema conlleva sus respectivas soluciones: sanción social versus apoyo grupal en un caso, represión versus tratamiento médico, en el otro. La violencia de género ofrece un ejemplo emblemático: se pasó de asesinato a femicidio y, por lo tanto, de asunto individual a problema social.

Con frecuencia, la transformación de la política pública tiene lugar a partir de negociaciones, no exentas de tensiones, sobre la manera de nombrar los problemas que deben ser objeto de política pública. La forma en la que se denomine el problema determinará el arsenal de instrumentos y de productos de política pública.

Así, la formación de políticas siempre está influida por la presión y por las ideas. Ya decía Hecto, rimándolo en inglés, que no se trata solo de relaciones de poder (*powering*) sino también de aprendizajes (*puzzling*). La batalla argumentativa es fundamental puesto que permite ampliar o reducir la constelación de actores que apoyan o que, por el contrario, vetan las medidas propuestas.

La conciliación con corresponsabilidad social tiene como gran ventaja que apela a una constelación de actores y ámbitos. Por lo tanto, anuncia una (re)distribución amplia

de funciones y tareas, evitando que el peso o la responsabilidad de las medidas a tomar recaiga sobre un actor específico. Esta situación facilita que se promuevan alianzas y se debiliten los vetos que obstaculizan, por ejemplo, los cambios en materia de derechos sexuales y reproductivos, los cuales amenazan directamente el poder de actores específicos.

El principio orientador de la conciliación con corresponsabilidad social así enunciado debe, para avanzar, concretarse en instrumentos y productos específicos. En este segundo y tercer nivel, también se requieren maneras de nombrar el problema que sean capaces de sumar. Por ejemplo, no es lo mismo intentar sumar para promover “cambios en los modelos de familia” (lo cual para muchos puede sonar sospechoso) que para promover “el derecho a cuidar y a ser cuidados” (lo cual, en primera instancia, aparece como mucho más inofensivo: ¿quién puede estar en contra de cuidar o ser cuidados?).

d) La institucionalidad pública: ni son todos los que están ni están todos los que son

Es mucho lo que se puede aportar desde las agencias del Sistema de Naciones Unidas para promover la conciliación con corresponsabilidad social. Una de las fortalezas de estas agencias es que se relacionan con los principales actores implicados a nivel nacional, subregional y regional. En términos de actores no oficiales, la OIT, por ejemplo, se relaciona estrechamente con las cámaras

empresariales y las organizaciones sindicales. Por su parte, el PNUD se relaciona con un diverso mundo de organizaciones de sociedad civil que están directamente necesitadas de más y mejores políticas públicas, como las mujeres o las organizaciones indígenas.

En términos de actores oficiales, las agencias del Sistema de Naciones Unidas se relacionan con prácticamente toda la institucionalidad pública. De nuevo a modo a ejemplo, la OIT tiene como principal interlocutor los ministerios de trabajo; el PNUD, cuando se trata de promover la equidad de género, los mecanismos de la mujer. Se trata así de interlocuciones complementarias.

Además de actores colectivos e institucionales, en todos los países hay personas sensibles y activas en la promoción de la igualdad de género. Entre éstas se encuentran especialistas cuyo conocimiento técnico puede ser de gran utilidad desde dentro o fuera del Estado.

Tanto los ministerios de trabajo como los mecanismos de la mujer tienen un papel central en lograr que desde el Estado se promueva la conciliación con corresponsabilidad social. A la vez, en la mayoría de los países, a la hora de definir medidas y de llevarlas a cabo, es necesario sumar a otros actores institucionales. Por ejemplo, se necesita sumar a los ministerios de finanzas, las secretarías técnicas y otras instancias de coordinación al más alto nivel del Poder Ejecutivo, así como los

ministerios de línea (como los de educación y salud) y las entidades autónomas (como la seguridad social).

En general, el reto es fortalecer un tejido de relaciones, es decir, la formación de una red de actores oficiales, de actores colectivos, de especialistas y de personas que están o, por razones puntuales, puedan estar interesadas en promover la conciliación con corresponsabilidad social.



5. Costos frente a inversión en empleo y protección social

¿Qué costos son mayores, los de tener políticas o los de no tenerlas? Son muchas las posturas que existen con respecto a cuál debería ser el papel del Estado en materia de conciliación con corresponsabilidad social. Estas posturas van desde “quienes consideran que le corresponde un alto grado de responsabilidad en la regulación y la provisión de servicios de apoyo”, hasta “quienes consideran que éste es un asunto privado que debe ser manejado por las propias familias con el soporte del mercado y una mínima intervención estatal” (OIT-PNUD, 2009: 36). Una postura intermedia sería la de quienes se inclinan por la primera posición pero la consideran inviable debido a los costos que conllevaría una ampliación del papel del Estado en esta materia.

Quienes defienden políticas mínimas en materia de conciliación, tienen “temor a no poder enfrentar los gastos asociados

a estos servicios. Por otra parte, temen que estos servicios generarían una menor competitividad porque implicarían costos para las empresas. Además, supone que la presencia de lazos familiares solidarios permitirá subsanar el cuidado infantil y de otras personas que lo necesiten” (OIT-PNUD, 2009: 36).

El que tener políticas cuesta más que no tenerlas es un mito, “especialmente cuando se contrastan los beneficios a mediano plazo con los costos de su ausencia. Son claros los beneficios que las políticas conciliatorias pueden hacer a la productividad de las empresas, así como al sostenimiento y ampliación de las capacidades productivas de la población. Además, al formalizar los mecanismos de conciliación, se genera un importante potencial de trabajo decente, especialmente para las mujeres. Las consecuencias negativas (de mediano y largo plazo) de la falta de este tipo de iniciativas exceden las situaciones individuales; generan costos sociales y amenazan el rendimiento económico de los países” en tres dimensiones: a nivel macroeconómico, de las unidades productivas, y de la calidad de vida individual y familiar (OIT-PNUD, 2009: 106).

El carecer de estas políticas implica un desaprovechamiento de la fuerza de trabajo (especialmente femenina) que afecta la productividad y competitividad de los países y debilita su trayectoria de crecimiento. A nivel de las unidades productivas, el esfuerzo que realizan las personas para conciliar vida familiar y laboral genera una enorme tensión que afecta su rendimiento y conlleva una menor productividad. En términos de la vida individual y familiar, la ausencia de medidas se manifiesta en problemas de salud y pérdida de ingresos para las mujeres; falta de oportunidades de educación para niños, niñas y adolescentes; y riesgo de trabajo infantil, entre otros. Además, existe un costo para la democracia y el ejercicio de los derechos ciudadanos, que se refleja en una participación restringida de las mujeres en la vida pública.

El gran aporte del informe regional sobre los costos de las políticas, es plantear un abordaje integral que permite argumentar a la luz de distintas prioridades. Por un lado, estarían quienes, preocupados por la promoción de la igualdad de género y por una visión de los cuidados como un derecho a dar y a recibir, ven los costos como un asunto secundario. Generalmente, los actores que adoptan esta perspectiva no son los que finalmente toman las principales decisiones en materia de asignación de recursos públicos. Por otro lado, estarían aquellos que comparten los objetivos de promoción de derechos e

importancia de los cuidados como asunto de derechos, pero se alarman ante sus potenciales costos y además, su prioridad está en otro tipo de medidas. También estarían quienes explícitamente tienen prioridades que, en principio, suenan más urgentes, como la reducción de la pobreza o la creación de empleo. Además, el informe les “habla” a quienes, aunque no necesariamente lo digan, continúan siendo escépticos con respecto a la promoción de la equidad de género.

Lo que, en cualquier caso, parece fundamental es llegar a quienes toman decisiones, tengan o no enfoque de derechos y sean o no capaces de dimensionar la centralidad de los cuidados como asunto de política pública. El tema es cómo. El informe regional apuesta a no cejar en los principios pero incorporando, simultáneamente, una cierta dosis de pragmatismo ya que quienes deben tomar decisiones pueden ser más sensibles a perder unas elecciones que a la importancia de democratizar las relaciones de género. En estos casos, es posible enunciar derechos y, a la vez, ofrecerles medidas electoralmente atractivas.

La llegada al gobierno de partidos políticos reformistas en una gran cantidad de países de la región, confiere a estas consideraciones una particular importancia. Además de dar prioridad a la cuestión social, estos gobiernos, en general, han colocado en puestos clave a personas

que actúan en consecuencia. Al mismo tiempo, es sabido que tener sensibilidad social y tener perspectiva de género son dos cosas muy distintas. Por otro lado, estos gobiernos tienen la urgencia de mostrar resultados a partir de un legado de acumulación de demandas sociales. Así, la combinación de argumentos relacionados con los principios de igualdad y justicia social, deben necesariamente combinarse con argumentos pragmáticos.

Ante unos y otros argumentos, el informe presenta una idea contundente: es menos costoso movilizar recursos –institucionales, técnicos, financieros– que no hacerlo. Más aún, la conciliación con corresponsabilidad social necesariamente tiene un “retorno” que la convierte en inversión –económica, social y políticamente rentable–. Esta última dimensión, la política, es fundamental. Aunque el informe regional no lo plantea de esa manera, existe un costo político para partidos y gobiernos que dejan de ver y de atender una problemática tan evidente. Los sectores medios con su “voz” y los sectores populares con su importante peso numérico, pueden incidir de manera decidida para premiar o castigar propuestas que contemplen medidas conciliatorias diversas, adecuadas a distintas situaciones y preferencias familiares. Desde la sociedad civil organizada y, en particular, desde la más beligerante, se puede actuar para que estos costos político-electorales –por ahora potenciales– comiencen a ser efectivos.

El núcleo de la argumentación es muy sencillo e implica persuadir en torno a tres “ideas fuerza” principales. Primero, cuesta más no tener políticas que tenerlas. Cuánto cuesta, varía según se trate de políticas, o ausencia de ellas, que afecten a la economía como tal, de las empresas o de las familias (y su estrato socioeconómico). Contar con las cifras gruesas de al menos tres países con situaciones diversas, es una tarea difícil pero urgente.

Segundo, tener políticas es una inversión para todos los actores involucrados. Para el Estado, las políticas en cuestión son generadoras de actividad económica en general y de empleo en particular. Para las empresas, estas políticas mejoran su desempeño. Para las personas, estas políticas alivian tensiones tangibles que, además, a la larga redundan en altos costos para el Estado.

Tercero, los cuidados y la conciliación constituyen una apuesta de doble vía: de protección social y de generación de empleo mediante más y mejor oferta de servicios.

En términos más detallados, la preocupación por una ampliación de demandas sociales que el Estado no esté en condiciones de atender es totalmente razonable. Sin embargo, ante el desencuentro entre cambios importantísimos en la organización familiar y laboral frente a inercia de las políticas públicas, los costos fiscales y

políticos de carecer de medidas superan con creces los que conlleva abordarlos.

Además, otro aspecto central es que, si bien toda política pública conlleva una movilización de recursos de distinto tipo, desde el punto de vista de los gobiernos y del Estado, la actual ausencia de políticas públicas revierte –en el corto, mediano y largo plazo– en una importante demanda de recursos. Se trata de recursos que podríamos llamar paliativos o compensatorios antes que preventivos. Un ejemplo de costos en el corto plazo es la enorme cantidad de accidentes domésticos que la salud pública debe atender cuando la única opción que tienen las madres para salir a trabajar es dejar solos a sus hijas e hijos. En el mediano plazo, un buen ejemplo es la deserción escolar de jóvenes que deben asumir los cuidados para que sus madres trabajen o, al revés, que deben aportar ingresos mientras sus madres cuidan. Un ejemplo de costos de largo plazo, es la falta de financiamiento de los sistemas de seguridad social –debido a la inserción laboral precaria actual– y la consecuente sobredemanda de transferencias no contributivas para hacerle frente a la vejez.

Los costos de la ausencia de política pública son muy altos y tienen lugar en tres niveles. Primero, en las economías, debido principalmente a la subutilización de la fuerza laboral y a los efectos que esta tiene en materia de productividad y de competitividad. ¿Cuánto deja de crecer

un país que tiene fuerza laboral femenina altamente cualificada fuera del mercado laboral o participando de manera informal, durante un gran número de años? ¿Qué porcentaje de pobreza se reduciría de contar la familia con un segundo ingreso producto de trabajo decente? Segundo, en las unidades productivas, debido al ausentismo, la rotación, los problemas de salud ocupacional y la insatisfacción laboral. Por ejemplo, ¿cuánto le cuesta a las empresas la “doble presencia” de muchas mujeres, en el puesto y en la vigilancia de que sus hijos lleguen a casa seguros, hagan las tareas, estén lejos de la televisión? ¿Cuánta fuerza de trabajo femenina muy cualificada pierden ante la disyuntiva de trabajar o cuidar cuando tienen niños pequeños? Tercero, en los propios presupuestos públicos, debido a la necesidad de recursos “curativos” que incidan en las consecuencias de la ausencia de políticas, como las enfermedades asociadas a las dobles y triples jornadas de quienes cuidan, al abandono de quienes necesitan de cuidados, o la deserción escolar de niñas y jóvenes que forman parte de estrategias familiares conciliatorias. Además, ¿cuánto se ahorraría el Estado en combatir la pobreza si las familias y, en particular, las mujeres tuvieran las condiciones necesarias para acceder a trabajo decente?

Todo esto quiere decir que para el Estado, lejos de ser un mero “costo operativo”, la política pública conciliatoria constituye

una inversión que, como tal, es también generadora de actividad económica. Además, en tanto se trata de una actividad intensiva en fuerza de trabajo, es particularmente generadora de empleo, directo e indirecto, tanto público como privado. Cuánta actividad económica y cuánto empleo, dependerá del perfil del sector de servicios de cuidados que se quiera y pueda promover en cada caso. Para las unidades productivas, en particular del sector más dinámico de la economía, contar con medidas conciliatorias es una inversión para mejorar la mayoría de sus indicadores de desempeño (en particular de la productividad y, para llegar a ella, del clima laboral, la rotación y el ausentismo). Para la población en general, el contar con estas medidas representa un salto cualitativo en su calidad de vida: del malabarismo privado y familiar – que incluye niveles importantes de autocuidado por parte de niños, niñas, jóvenes y personas adultas mayores–, a contar con un apoyo social.

La conciliación con corresponsabilidad social requiere implementar un amplio abanico de medidas –tanto para la regulación como el financiamiento y la prestación de transferencias y servicios– relacionada con la organización del mercado laboral y de los sistemas de protección social. La movilización de recursos necesaria variará enormemente según las medidas de que se trate. Por este motivo, antes que descartar las políticas

conciliatorias apelando a sus supuestos costos, los gobiernos deberían identificar cuál es la demanda existente en materia en conciliación con corresponsabilidad social y en qué medida pueden y quieren asumirla.

Como pasos concretos, independientemente de las importantes diferencias nacionales y subregionales, en toda la región, el Estado debería contribuir a una tarea de bajo costo financiero y potencial rendimiento político-electoral: visibilizar públicamente la conciliación con corresponsabilidad social como un ámbito que demanda política pública y participación del resto de los actores sociales y productivos.

Un segundo paso concreto, también independientemente de variaciones nacionales y subregionales, sería revisar los presupuestos públicos e identificar medidas que crearían o ampliarían los efectos conciliatorios de política pública ya existente. En particular se requiere revisar las políticas de empleo (que crean trabajo decente) y los sistemas de protección social (que hacen suya la responsabilidad por una oferta socialmente disponible en materia de cuidados). En la actualidad, un tercer foco son los planes anticrisis, que generalmente reúnen ambos tipos de medidas. A modo de ejemplo, si se tienen escuelas públicas funcionando medio tiempo e infraestructura física disponible en el contraturno, ¿cuánto costaría ampliar

la segunda jornada para tareas vigiladas y actividades extracurriculares? Si hay un programa de atención primaria de la salud en marcha, ¿cuánto costaría contar con horarios (por ejemplo durante el fin de semana) adecuados para mujeres que trabajan? Si se están construyendo viviendas de interés social, ¿qué implicaría pensar en los espacios colectivos con el fin de crear infraestructura social dirigida al cuidado infantil? En todos los casos, ¿qué implicaría para el empleo el crear o potenciar los efectos conciliatorios de las medidas en curso?

El tercer paso concreto sería estimar los costos de nuevas políticas públicas, en combinación con la “tasa de retorno” asociada a cada una. Esta tasa de retorno puede medirse de varias maneras: evidentemente en lo que respecta a empleos y protección, pero también como factor de integración social. Vale decir: no es lo mismo una red nacional de centros de cuidados infantiles que requiere de una inversión de \$100 por niño y un costo de operación de \$20 mensuales, que a su vez genera 2 empleos directos cada 20 niños, que una red que solo genera 1 cada 20. A la vez, no es lo mismo si esa misma red nacional de cuidados infantiles cuenta con la participación de hijos e hijas de empleados de unidades productivas formales ubicadas en la zona de influencia de los respectivos centros –lo cual aporta integración social– a cambio de, por ejemplo, copagos y aportes en especie –lo cual aporta recursos–.

¿Qué se puede esperar de las acciones decididas en esta materia? Desde el lado de la demanda de servicios, se pueden esperar mejores cuidados a más población y menos diferenciados según el poder adquisitivo de las personas. Desde el lado de los países, se puede esperar la creación o impulso de un sector de servicios de cuidados dinámico, deseablemente en manos de múltiples unidades productivas pequeñas o medianas, antes que pocas y grandes. Segundo, el haber incorporado los cuidados y la conciliación como tales –y no sólo tal o cual medida dispersa– en los sistemas, políticas y estrategias de protección social.

En materia de conciliación con corresponsabilidad social, el tema de los costos está lejos de ser el tema central. En cambio, sí se necesita de voluntad política y de un alto grado de creatividad para promover sinergias entre actores. En general, los gobiernos, la cooperación y las organizaciones de sociedad civil, cuentan con personas llamadas “operadores”. Para avanzar en este tema se necesitan operadores dedicados a la promoción de las tres acciones mencionadas: visibilidad, revisión de presupuestos y de efectos conciliatorios potenciales de medidas ya existentes, e identificación de nuevas medidas. El indicador final del éxito de estas acciones es la introducción de cambios en los planes anuales operativos (o sus equivalentes en los distintos países), como instrumento que define el accionar del Estado.

6. La corresponsabilidad en el marco de la crisis

¿Cuáles son las oportunidades de incidencia para promover la equidad de género en el marco de la agenda de políticas públicas propia de la actual crisis económica, en particular con respecto al empleo, a la conciliación con corresponsabilidad social y al impulso de sistemas de protección social con vocación universal? Es cierto que ni toda medida anticrisis es conciliatoria, ni toda medida conciliatoria es anticrisis. Sin embargo, las medidas conciliatorias pueden ser un componente muy importante de los planes anticrisis, tanto en la creación de empleo como en su contrapartida, a saber, la expansión de las redes de protección social que amortigüen los efectos de la crisis.

La actual crisis financiera y económica es muy seria y sus consecuencias potencialmente muy negativas para la igualdad social y de género. Sabemos que en entornos económicos difíciles, las mujeres tienden a incrementar su

participación laboral justo en el momento en que el desempleo, el subempleo y la pobreza son mayores. Así, las ya presentes condiciones de informalidad y de precariedad laboral femenina, no hacen sino exacerbarse y, con ello, la cantidad de trabajo, remunerado y no remunerado que ellas realizan (Esquivel, 2006; Budlender, 2007). En la actualidad, las previsiones son que la crisis aumentará las desigualdades de género ya existentes (OIT, 2009).

La crisis también podría, sin embargo, enfrentarse de tal manera que la coyuntura contribuya a avanzar la agenda estratégica de mediano y largo plazo en materia de equidad. Pero también puede ocurrir todo lo contrario y que la crisis conlleve retrocesos importantes, tanto para los derechos sociales como para los derechos económicos de las mujeres. El escenario pesimista se construye dejando simplemente que la crisis y, como discutiré más adelante, las políticas públicas diseñadas para hacerle frente sigan su curso. El escenario optimista, en cambio, requiere de las ideas y energías de diversos actores. Precisamente, entre estos actores se encuentra el PNUD.

a) Las medidas para enfrentar la crisis

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha realizado una actualización exhaustiva de las medidas anticrisis diseñadas e implementadas por los gobiernos. Consideraron para ello un amplio conjunto de políticas, tales como la monetaria y financiera, la fiscal, la cambiaria y de comercio exterior, o las sectoriales, y laborales y sociales. De todas ellas nos interesan particularmente las laborales, las sociales y las sectoriales (éstas últimas debido a su potencial efecto en materia de empleo).

En general, los planes, paquetes o medidas se cobijan bajo el consenso de los gobiernos en torno a la necesidad de hacer de la inversión pública un motor de la reactivación económica (Espino, 2009). A la vez, la CEPAL destaca “una marcada diferencia en cuanto al alcance de las políticas anunciadas [...] entre los países sudamericanos y algunas economías centroamericanas y caribeñas. Seguramente, no es ajena a la explicación de estas diferencias la disparidad de capacidades para implementar políticas contracíclicas [...] ni los contrastes en relación con los entramados institucionales que deben impulsar y aplicar las políticas” (2009b: 4). Brasil y Uruguay se encuentran entre los países pioneros en tomar medidas para enfrentar la crisis. Estos países ya habían diseñado medidas en 2008. En cambio, la mayoría de los centroamericanos (incluida Costa Rica) tuvieron reacciones

más tardías, ya entrado el 2009 y, en general (excepto Costa Rica), contaban con una institucionalidad social y laboral más débil para hacer frente a la crisis.

Del análisis empírico país por país se desprenden varias consideraciones. Primero, las medidas se insertan en dos tipos de escenario político-electoral: de continuidad (Uruguay) o de alternancia (El Salvador, Honduras, Panamá) en la orientación ideológica del partido en el gobierno. En el caso de Honduras se suma la interrupción del orden constitucional, lo cual introduce grados adicionales de incertidumbre con respecto a la suerte de las medidas anunciadas o en proceso de implementación antes del golpe de Estado que tuvo lugar a fines de junio de 2009.

Segundo, en algunos casos y como respuesta a la crisis, los gobiernos diseñaron e implementaron nuevas medidas; en otros reforzaron las ya existentes o combinaron ambas estrategias.

Tercero, en materia de empleo, la principal distinción que conviene establecer es aquella entre las medidas orientadas a preservar el empleo y las medidas orientadas a crear empleo. Una segunda distinción, relativa a la creación de empleo, es si el Estado lo hace directamente, indirectamente mediante su apoyo al sector privado, o de ambas maneras.

Cuarto, en materia de protección social,

las principales distinciones se encuentran entre medidas “sueltas” o medidas articuladas bajo un sistema de protección social, por un lado, y medidas destinadas a grupos específicos (generalmente los más vulnerables) o medidas destinadas a toda la población (incluyendo medidas de afirmación positiva para grupos que así lo requieren), por el otro.

El conjunto de medidas presentadas ha estado generalmente en manos de órganos políticos de alto nivel (como el Gabinete Productivo en Uruguay y el Económico-Social en El Salvador). En general las medidas han sido diseñadas “desde arriba”, de manera rápida y en procesos básicamente cerrados. Como afirma Espino (2009) en su análisis relativo a Centroamérica, tampoco en el resto de la región se observa que tengan lugar acuerdos sociales y políticos más amplios, de los que participen, por ejemplo, sindicatos y otros movimientos sociales como el de mujeres. Estas características podrían explicar por qué hay una ausencia tan marcada de una agenda y de medidas sensibles al género.

b) ¿Qué velo corre la crisis?

Es claro que las políticas nacionales diseñadas para enfrentar la crisis operan bajo restricciones internacionales que difícilmente pueden enfrentarse individualmente por parte de cada país (Espino, 2009). Esta apreciación es muy relevante, en particular, con respecto a la

capacidad de los gobiernos para diseñar, financiar y ejecutar políticas anticíclicas. Dicho esto, en el momento de analizar los contenidos de las medidas anticíclicas efectivamente diseñadas, generalmente financiadas y, en muchos casos, ya ejecutadas, observamos limitaciones que, lejos de obedecer a dichas restricciones internacionales, responden a los paradigmas dominantes entre quienes están diseñando las medidas.

Estos paradigmas están atravesados por dos clivajes. Uno es el relativo a si el signo ideológico de los gobiernos favorece o es reticente a una ampliación del papel del Estado en la economía y en el bienestar de las personas. Otro es el relativo a la presencia o ausencia de un enfoque de género que permita comprender que la vida cotidiana, laboral y familiar de las personas, hombres y mujeres, está netamente afectado por su condición de ser unos o ser otras. Si esto así en “tiempos normales”, ¿por qué no habría de serlo en tiempos de crisis cuando cada quien echa mano a los recursos y a las capacidades con que cuenta?

Los estudios confirman que predomina la visión a favor de mayores grados y tipos de intervención del Estado, acompañados de una total carencia de “generización” de las personas. Esta última apreciación es consistente con al menos un estudio previo, respecto a la contundente ausencia de la perspectiva de género en

los planes, paquetes y medidas anticrisis (OIT, 2008). De esto se desprende que las mujeres de la región pueden verse doblemente perjudicadas: perjudicadas por la crisis y perjudicadas por unas políticas insuficientes para hacerle frente. Pero también se desprende que, debido a la insuficiente consideración del género como diferenciador de las condiciones económicas, laborales y sociales de las personas, los propios planes, paquetes y medidas tendrían efectos distintos a los esperados. Esta última idea podría, bien planteada, ser de interés para quienes, estando al frente de las políticas públicas, tienen interés en que éstas tengan éxito.

c) Medidas laborales, sociales o de afirmación positiva

¿Cuáles son rasgos destacables de cada tipo de política? A continuación se señala la similitud regional para luego precisar variaciones en países específicos.

En materia *laboral y de empleo*, primero, el fuerte énfasis en la inversión alude estrictamente a la infraestructura física y no a los servicios que ésta pueda generar. Aunque no son excluyentes, desde el punto de vista de la población beneficiaria del empleo que se crea, no es lo mismo apostar a construir carreteras que a atender niños y niñas. Uno y otro, y especialmente de no mediar incentivos que promuevan lo contrario, crearán empleo principalmente masculino o principalmente femenino,

respectivamente. Segundo, todos los países considerados comparten un rasgo: la ausencia de toda mención explícita a la búsqueda de preservar y/o crear *empleo femenino*. Tercero, algunos gobiernos han priorizado sectores con una alta presencia femenina (como en el sector textil) y de ahí desprender que podría haber habido, posiblemente de manera no intencional, una política de afirmación positiva dirigida a proteger el empleo femenino. Cuarto, en general está ausente la afirmación positiva de grupos o sectores específicos de la población (sean mujeres, indígenas u otros). En el caso de la población indígena, esto es así incluso en países en los cuales dicho grupo supera la mitad del total de la población, como en Guatemala o Bolivia. De hecho, en los planes anticrisis sistematizados en junio por la CEPAL (2009), sólo se hacía mención a esta población en el caso de Paraguay, donde se estaba dando acceso a un bono de alimentación a veinte mil familias.

En materia de *protección social*, está claramente ausente toda consideración a crear o a fortalecer sistemas de protección social universal. De los países que se han tenido en cuenta, dos (Costa Rica y Uruguay), tienen sistemas robustos y, aunque estratificados (más en Uruguay que en Costa Rica), con una vocación universal. Históricamente, Brasil ha tenido esta orientación universal, especialmente en sectores asalariados urbanos, en paralelo con sectores rurales y urbano-marginales,

completamente excluidos de la protección social. Precisamente, son estos últimos los que recientemente han experimentado una ampliación de derechos mediante la creación de programas de transferencias condicionadas. El resto de los países considerados cuenta con sistemas de protección débiles o inexistentes como tales: prevalece la presencia de programas específicos con relativa continuidad, financiamiento, cobertura, etc.

En segundo lugar, únicamente en El Salvador hay una búsqueda explícita de enfrentar la crisis dando un salto cualitativo en su sistema de protección social. Contribuye a esta situación la alternancia de los partidos en el gobierno, de uno de derecha a otro de izquierda, cuyo triunfo electoral está fuertemente asentado en las expectativas de mayor bienestar social que tiene la población salvadoreña.

En materia de *conciliación entre vida familiar y laboral*, si la preservación y creación de empleo femenino está ausente en términos explícitos, más lo está toda consideración a las particularidades de la inserción laboral femenina y a la necesidad de promover una agenda de políticas que promuevan la corresponsabilidad social. Además, atravesando todas las políticas en general, destaca la ausencia de toda consideración relativa a las relaciones de género y a cómo estas puedan condicionar la manera en que la crisis afecta a la inserción laboral y la protección social de

las personas.

En cuanto a los *mecanismos de afirmación positiva*, las medidas ponen de manifiesto una preocupación particular por la situación de la población pobre. Esto es evidente en materia de política social pero también, en los casos en que está planteada, en la creación de empleo vinculada, por ejemplo, a la vivienda social o a infraestructura básica. Hay, por lo tanto, una búsqueda de afirmación positiva en términos socioeconómicos, que se combina con algunas medidas muy puntuales en algunos países, dirigidas a trabajadores formales que pueden encontrarse entre los sectores medios (como las de ampliación de la duración del acceso a la salud mediante la seguridad social entre personas desempleadas).

El segundo criterio de afirmación positiva que aparece de manera explícita concierne a los jóvenes (por ejemplo, en Nicaragua) en tanto población particularmente afectada por la crisis. Es llamativa la ausencia de referencia a otros criterios como el género o el grupo étnico. Las palabras “mujer”, “mujeres” y “género” están básicamente ausentes en todos los programas. Sólo de manera excepcional (por ejemplo, en Nicaragua pero no en Guatemala ni en Honduras) se encontró una referencia a una ampliación de beneficiarias mujeres de los programas de transferencias monetarias condicionadas.

Finalmente, en lo que respecta a

la concepción del papel de Estado reflejada en los planes anticrisis, ésta no es necesariamente explícita sino que debemos reconstruirla a partir del propio análisis. En términos macroeconómicos, la mayoría de los países consideran “normal y deseable tener una política contracíclica. El keynesianismo ha vuelto a la escena”, incluso en organismos como el FMI (CEPAL, 2009a:103). En general, la situación varía entre la política laboral o el tema del empleo, y la política de protección social.

Con respecto a la política laboral y de creación de empleo, llama la atención que países con gobiernos en manos de partidos de izquierda (como Uruguay y Nicaragua) carezcan de una intervención directa del Estado en la creación de empleo como sí la anuncian otros (concretamente El Salvador). Esto no sorprende en otros países, como Costa Rica, donde en materia laboral, el gobierno ha tomado la crisis como una oportunidad para promover cambios legislativos que ya promovía desde mucho antes, orientados a una mayor flexibilidad de las relaciones entre capital y trabajo.

Con respecto a la política social, es claro el peso de los legados históricos, según los países cuenten o no con una institucionalidad robusta en esta materia. Dicho esto, se observa continuidad antes que discontinuidad con una fuerte presencia focalizada del Estado. Si bien es razonable que las medidas anticrisis prioricen a los

sectores de menores recursos, lo cierto es que sus efectos alcanzan también a amplios sectores medios. No se observan, sin embargo, medidas explícitamente dirigidas a protegerlos y a recuperar, al mismo tiempo, el protagonismo que tuvieron los servicios públicos sociales en el bienestar de estos sectores. Es interesante, sin embargo, subrayar que países como Uruguay lo vienen haciendo sin que, en modo alguno, esto parezca vinculado a las estrategias anticrisis.

Cabe plantearse si no hay una relación inversa entre la presencia de sistemas de protección social sólidos, y las medidas que se anuncian para enfrentar la crisis. De hecho, cuanto menor es la presencia de sistemas de protección social, mayor es la necesidad de recurrir a medidas de corto plazo. Eso explicaría por qué, por ejemplo, Brasil y Uruguay anuncian menos medidas en comparación con, por ejemplo, Guatemala u Honduras⁸. Es cierto que la crisis ha tenido efectos desiguales entre países y subregiones, en gran medida debido al tipo y grado de su relación con la economía de los Estados Unidos. De allí que Centroamérica sea una subregión muy afectada en comparación a Cono Sur. A la vez, los efectos han sido desiguales según las políticas que se tenían en el momento de la crisis y su capacidad para dar respuestas rápidas, demostrando una vez más la importancia de contar con sistemas que puedan responder en contextos de bonanza pero también de contracción económica.

⁸ El caso de El Salvador es algo distinto dado que las medidas anunciadas respondían a la crisis pero también a la alternancia político-partidaria.

7. Recomendaciones

Resulta evidente que para lograr la conciliación con corresponsabilidad social es imprescindible dar un vuelco. Para ello se requiere contar no con una sino con varias medidas de política pública y, deseablemente, con un “menú” del cual tomarlas. Está claro además que cada una de estas medidas aportará “sólo” algunos de todos los centímetros del cambio necesario hasta completar, por decirlo así, el metro.

Para lograrlo, los cuidados se han instalado como un asunto que amerita política pública. Se trata ahora de generar un “sentido común común”, valga la redundancia, en torno a la corresponsabilidad social, así como de avanzar en acciones emblemáticas. Algunas subregiones nos brindan mejores ejemplos que otras para promover “efectos demostración”. Sin embargo, en general, hace falta contar con ideas-fuerza que sean motoras de transformaciones.

Para ello es preciso, en primera instancia, potenciar la incidencia desde las organizaciones de sociedad civil,

especialmente mediante una mejor apropiación de las ideas planteadas en el informe citado. Si bien la idea de la conciliación con corresponsabilidad social está ya planteada y en muchos casos incluso forma parte del lenguaje común, no por ello están presentes todos los aspectos que diferencian la conciliación con corresponsabilidad social de la conciliación a secas. De igual manera, aunque el informe regional plantea que ninguna medida por sí sola alcanzará este tipo de conciliación, la beligerancia desde las organizaciones continúa centrándose, en general, en una o dos medidas (como la ratificación de convenios o la ampliación de la duración de las licencias por maternidad). En tercer lugar, es preciso fortalecer la distinción entre medidas con efectos conciliatorios y otras medidas que, aunque importantes, no necesariamente promueven la conciliación (como el traslado a los países de origen de las cotizaciones a la seguridad social que hacen las migrantes en los países receptores).

Para fortalecer la capacidad de las organizaciones de la sociedad civil y otras instancias que promueven la conciliación

con corresponsabilidad social, es necesario promover una suerte de “piso” formativo común en torno a qué son los sistemas de protección social, las distintas piezas que hacen a ese rompecabezas, y cómo puede beneficiar o perjudicar la conciliación con corresponsabilidad social. De igual manera, sería importante contar con mínimos compartidos sobre cómo sería una política de empleo en lo que respecta a los servicios de cuidados. Para ello, como lo hizo notar la especialista Virginia Varela, en aquellos países que cuentan con políticas activas de empleo (como Uruguay), esta iniciativa debería enmarcarse en una evaluación y eventual reformulación de los programas de formación para la inserción laboral femenina⁹.

Una segunda prioridad sería dar un salto cualitativo en materia de las *alianzas* necesarias para avanzar, que permitan superar el actual diálogo entre quienes ya creen en la importancia de contar con medidas para la conciliación. El objetivo sería hacer de la conciliación con corresponsabilidad social una preocupación de instancias y de personas con importante poder político. Se trataría de implicar directamente a los responsables de los ministerios de economía, de hacienda o de finanzas, según los países, así como de ministerios de línea o entidades autónomas clave en materia de empleo y de protección social. Se buscaría crear espacios adecuados para su participación, posiblemente

reuniones cortas, relativamente pequeñas, “a medida” (en contrapunto a grandes seminarios o foros) y con incentivos claros. El objetivo sería doble: promover a una revisión de medidas ya existentes para ampliar o lograr efectos en la conciliación vida familiar y laboral, y discutir la creación de nuevas medidas. En ambos casos, habría que dar prioridad a las medidas más costo-efectivas que permitan avanzar en torno a la doble capacidad de la conciliación y de los cuidados, como generadores de empleo y como proveedores de protección social.

La construcción de alianzas conlleva potenciar entre tomadores de decisiones la idea de que es posible alcanzar un “ganar-ganar” entre el desarrollo humano y la igualdad de género, por un lado, y los resultados sociales y de generación de empleo, por el otro. Se trata de instalar la idea de que servicios para unos/as, es empleo para otros/as y que, sea este público o privado, el Estado desempeña un rol fundamental. Esto requiere desarrollar vínculos cercanos con ministerios o secretarías clave para definir cambios en políticas públicas cuya formación no necesariamente es legislativa. La debilidad es que tanto el desarrollo humano como la igualdad de género se relacionan principalmente con actores débiles en el marco de la institucionalidad del Estado. Este es el caso de los ministerios de trabajo y de los mecanismos de la mujer. Esto no quiere decir que no sean actores

⁹ Especialista de género de la oficina del PNUD en Uruguay, mediante comunicación personal en enero 2010, como devolución a una versión preliminar de este artículo.

importantes o que debieran descartarse. En absoluto. Sí quiere decir que es necesario desarrollar estrategias para construir vínculos sistemáticos con actores clave para avanzar en materia de conciliación con corresponsabilidad social.

El telón de fondo tiene que ver con sacar mayor provecho de las condiciones que crea la competencia electoral apostando por la generación de opinión pública (es decir, entre mujeres y hombres, pero especialmente mujeres, no necesariamente organizadas) en materia de conciliación con corresponsabilidad social. Ello implica visibilizar la importancia de este tipo de medidas para inclinar el voto femenino en el marco de unas elecciones generalmente reñidas (como fue el caso en las elecciones de El Salvador, de Chile y de Uruguay en 2009). Una forma de hacerlo es promover el ensayo de experiencias micro, generadoras de buenas prácticas y que promuevan “efectos demostración”. Un tipo prioritario de experiencia que no abunda en la región es aquella que realmente muestra que es posible generar sinergias entre Estado, empresarios, organizaciones de la sociedad civil y comunidades necesitadas de servicios. Por ejemplo, la creación de servicios de cuidado infantil a partir de la participación de gobiernos locales, empresas con fines de lucro, empresas de economía social (que, por ejemplo, generen empleo para jóvenes profesionales que egresan de carreras como pedagogía ó psicología), organizaciones de sociedad civil y la propia comunidad.

Finalmente, aunque central para el éxito de los resultados de promover nuevas relaciones entre vida familiar y laboral, es necesario contar con algunas estimaciones, aunque no sean muy precisas, de la cantidad de empleo que es posible crear en torno a servicios dirigidos a población meta seleccionada, así como de los costos y el retorno de dicha creación. El objetivo central de esta estrategia de sensibilización sería “darle vuelta” al tema de los costos y transformarlo en inversión económica, social y política. De esta manera se contribuiría a que la conciliación dejara de ser un tema cuya importancia se debe fundamentar, a uno que más bien demande explicaciones de por qué no se prioriza.

Para que esta lógica sea contundente, debería apoyarse en indicadores cuantitativos que imputen un valor monetario y mostrar así los costos de carecer de políticas conciliatorias. Estos admitirían, a su vez, ser comparados con los indicadores, mucho más sencillos, de la inversión requerida para poner en marcha distintos tipos de medidas. A tales efectos, es necesario precisar un conjunto de supuestos acerca de las consecuencias negativas asociadas a la carencia de políticas en tres niveles: la economía, las empresas (distinguiendo entre, al menos, sectores dinámicos y sectores que no lo son), y las familias. Para la economía, el indicador de “salida” sería un determinado porcentaje del producto interno bruto. Para las empresas podría ser alguna relación

con los costos de operación. Finalmente, para las familias, el indicador podría ser una demanda social que a su vez conlleva destinar un determinado porcentaje del presupuesto público para medidas “curativas” en áreas como la salud, la educación y los cuidados, producto de medidas de tipo preventivas.

Esto permitirá, en palabras de Virginia Varela¹⁰ “apostar a una agenda de investigación tendiente a probar empíricamente que las afirmaciones que se realizan son verdaderas, de modo que lleguen con más fuerza a los tomadores de decisiones, argumentando y probando que no se trata tan sólo de una cuestión de sensibilidad social: es tanto una cuestión de derechos como de eficiencia.”

En definitiva, avanzar con éxito en la conciliación con corresponsabilidad social depende de una ecuación que combina principios (el desarrollo humano), diseño de instrumentos de política pública (relacionadas con la generación de empleo y la protección social), y dispositivos estratégicos (fortalecimiento de capacidades y de alianzas) que la hagan realidad.

¹⁰ Especialista de género de la oficina del PNUD en Uruguay, mediante comunicación personal en enero 2010, como devolución a una versión preliminar de este artículo.

Referencias

- Budlender, Debbie. 2007. *A Critical Review of Selected Time Use Surveys*. Gender and Development Programme Paper No. 2. UNRISD, Ginebra.
- CEPAL, 2009a. Enfrentando la crisis: Istmo centroamericano y República Dominicana. Evolución económica 2008 y perspectivas para el 2009. Abril. CEPAL, México.
- 2009b. La reacción de los gobiernos de América Latina frente a la crisis: una presentación sintética de las políticas anunciadas hasta el 31 de marzo de 2009. CEPAL-ASDI, Santiago de Chile.
- 2009c. *Panorama Social 2009*. CEPAL, Santiago de Chile.
- Espino, Alma. 2009. "Respondiendo a la crisis con equidad de género: un análisis del impacto de las medidas anticrisis en la conciliación entre la vida laboral y el empleo de las mujeres en Centroamérica". Versión preliminar. Noviembre. PNUD/OIT/UNIFEM.
- Esquivel, Valeria. 2006. What Else Do We Have to Cope With? Gender, Paid and Unpaid Work during Argentina's Last Crisis. Working Paper 06-6. The International Working Group on Gender, Macroeconomics and International Economics, University of Utah, Salt Lake City [en línea]. Disponible en: www.genderandmacro.org (recuperado: 16 de marzo de 2007).
- Gobierno de Chile. 2009. "Bonos especiales para familias de menores ingresos" [en línea]. Disponible en: <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=23148&idSeccionPadre=17>. (Recuperado: 18 de enero de 2010).
- Gobierno de Costa Rica. 2009. "Plan Escudo protección social y estímulo económico frente a la crisis global". 29 de enero [en línea]. Disponible en: http://www.mideplan.go.cr/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,276
- Gobierno de Ecuador. 2009. Anuncio de nuevas medidas anticrisis. 26 de agosto.
- Gobierno de El Salvador. 2009. "Plan Anti Crisis". Presentación PPT.
- Gobierno de Guatemala. 2009a. "Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica". Gobierno de Guatemala, Ciudad de Guatemala.
- 2009b. Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica. Primer Informe Trimestral de Ejecución febrero-abril.
- Gobierno de Honduras. 2009. Plan para enfrentar los efectos de la crisis económica y financiera internacional. Marzo.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. 2009. *Plan de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo para el año 2009* [en línea]. Disponible en: http://www.elnuevodiario.com.ni/upload/Programa_Defensa_Produccion_y_Empleo_20092301.pdf (recuperado: julio de 2009).
- Hecló, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press, Nueva York.
- Htun, Mala. 2003. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge University Press, Nueva York.
- INFOLAM. 2009. "Chile: Gobierno lanza medidas anticrisis por 4.000 millones de dólares", 5 de enero [en línea]. Disponible en: http://www.infolatam.com/entrada/chile_gobierno_lanza_medidas_anticrisis_-11829.html (recuperado: 18 de enero de 2010).
- Latininforme.com. 2008. "Brasil presenta plan anticrisis", diciembre [en línea]. Disponible en: <http://www.latininforme.com/2008/12/12/brasil-presenta-plan-anticrisis/> (recuperado: 15 de enero de 2010).
- Lowi, Theodore. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". En: *World Politics*, N° 16.
- OIT. 2009. *Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana*. Avance Septiembre.
- OIT/PNUD. 2009. *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: PNUD y OIT.
- Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, Gabinete productivo. 2008. "Medidas de apoyo a los sectores productivos", Diciembre.
- Williamson, John. 1990. *Latin American adjustment: how much has happened?* Institute for Latin American Economics, Estocolmo.

RECONCILIATION WITH SOCIAL CO-RESPONSIBILITY IN LATIN AMERICA: how to move forward?

Juliana Martínez Franzoni





© Copyright 2010

United Nations Development Programme

This publication initiates a series of booklets:

“Undoing knots: innovating for change” and is promoted by UNDP’s Regional Centre for Latin America and the Caribbean- through its Gender Practice Area “Reconciliation with social co-responsibility in Latin America, how to move forward?”

ISBN 978-9962-663-13-3

Author: Juliana Martinez Franzoni

Translation: Cristina Costa

Concept and Graphic Design: Paola Lorenzana y Celina Hernández

Printed by: Procesos Gráficos, El Salvador

December 2010

Note: The opinions expressed in this document do not necessarily reflect those of the United Nations Development Programme, its Board of Directors or member states.

**UNDOING
KNOTS
INNOVATING
FOR CHANGE**

**RECONCILIATION WITH
SOCIAL CO-RESPONSIBILITY
IN LATIN AMERICA:
How to move forward?**

Juliana Martínez Franzoni¹

¹ The author acknowledges Carmen de la Cruz for her valuable support for the development of this paper. She also acknowledges UNDP gender specialists cited in this work.





Table of Contents

1. Introduction	7
2. Starting points	9
3. Generation of employment and social protection through reconciliation	13
4. Creation of the politics of reconciliation	17
5. Investment costs of employment and social protection	23
6. Responsibility in the context of the crisis	29
7. Recommendations	35
References	38



1. Introduction

Should social reconciliation with social co-responsibility be the subject of public policy? To answer this question, the region already has three solid ingredients: a rigorous foundation of the relevance of public policy involved in the tensions between work and family; a description of the starting points, including assets and needs; and a “menu” of policies and measures from which countries, communities, civil society and businesses, can design their own “paths” to move forward.

How to influence the transformation of what is now a public policy agenda into a decision-making agenda and, thereafter, a

definition and subsequent implementation of actions? This article aims to contribute to discussion of the following concern: how to keep moving forward in such a way that reconciliation with social co-responsibility becomes a reality in Latin America. In particular, it seeks to contribute to the definition of advocacy processes by building on the recommendations of the regional report “Work and family: towards new forms of reconciliation with social co-responsibility,” a joint effort by the International Labor Organization (ILO) and the United Nations Development Programme (UNDP). This report represents a turning point in the documentation and provides examples of best practices and recommendations currently available to move ahead with reconciliation in Latin America and the Caribbean.



2. Starting points

Let's begin by distinguishing between those who, from different social and political fields, already work towards gender equality, and those who should join this force to advance the issue. While the first group of people is "insiders" –as they are the ones who generate the bulk of studies, discussions and proposals– individuals of the second group are those who hold much of the power to make changes effective from the "outside."

What does a quick SWOT analysis –i.e., an analysis of the internal strengths and weaknesses and external opportunities and threats– of the agenda of reconciliation with social co-responsibility in Latin America reveal?

The main *strength* is the accumulation of studies and their organization into a "state of the art" study of the current social and

labor situation in existing public policies, as well as recommendations for a qualitative leap towards reconciliation with social co-responsibility. The regional report on "Work and family: towards new forms of reconciliation with social co-responsibility," prepared by the ILO and UNDP, has the advantage of making a step forward from what we know, what has been done and what remains to be known and done throughout region. In addition, it does so using a holistic approach to the policies and measures that may have direct or indirect effects on work and family reconciliation.

Paradoxically, the main *weakness* is the risk that these developments will generate, among those promoting gender equality, the (false) impression that the issue has been resolved, and it is time to, once again, raise the threshold of expectations to achieve further progress in gender equality². In particular, one might think that now that promoters of gender equality have understood the importance of delegating care (whether to men within the family sphere or within

² That remark was made during a discussion within the framework of activity organized by UNDP and ILO, in November 2009. In this context, one speaker argued that the reconciliation agenda reproduces the traditional role of women as care-givers and that, since new agreements enable care be considered as a public issue, we must now focus on the following item the agenda: self-care. In turn, part of the audience, including members of feminist civil society organizations, welcomed the proposition. Given the precarious early stages of the agreements on conciliation with social responsibility referred to by the speaker, a premature focus shift in priorities could threaten general advancements on reconciliation.

markets and public policy outside the home environment), we should instead pay attention, for example, to self-care³. As Nidia Hidalgo points out, “it is obvious that we must work for reconciliation with social co-responsibility, however, we have not yet agreed on how.”⁴ Taking the agreements on social responsibility for granted would be a serious mistake. Hence the importance of consolidating the steps taken so far and delve into the what, the how and with whom of reconciliation with social co-responsibility, treating them as if they were geological strata. The main threat to progress on reconciliation with social co-responsibility is that the issue is concealed by the many social demands generated by the current economic crisis as a matter of public policy⁵.

Therefore, we are still far from being able to say that this issue is resolved. In recent years, Latin America has experienced a change in the visions and proposals of several governments, largely motivated by the failure of previous ones to meet multiple social demands, as well as by the political conditions created by democratic alternation. The electoral success of these parties lies mainly in their social agenda. Their constituencies are to be as solid as the achievements obtained in

this field. They face many challenges coupled with limited financial margins, although they vary from country to country. This situation, however, is not new. The current crisis has just deepened pre-existing tensions between demands and resources. Any agenda that increases demands for state intervention will necessarily meet with a certain level of resistance.

The main *opportunity* in Latin America today is linked to the economic crisis itself, in an atmosphere described as the post-Washington Consensus. It is about two very significant changes: a change in the ground rules governing the relationships between economic, social and political stakeholders; and a change in the paradigms that address such evolving relationships. Indeed, these changes have highlighted, once again, the need for an active State, whose role goes beyond that of an ‘enabling state’ of the 1980s and 1990s.

A third sphere of opportunity is electoral competition. Throughout the region, the battle for votes and, in particular, for the female vote in the labor market, has helped to advance key issues of reconciliation of family and work on the public agenda.

³ The regional report depicts the tension as one between “family and personal life” on the one hand, and “employment” on the other. However, the report confers further space to family life than personal life. The reason is simple: it is necessary (though certainly not sufficient) for women to delegate care in order to have a new approach to their use of time, their priorities and, ultimately, their freedom as human beings. This means that the prioritization of care over self-care is justified as part of the process of incorporating what was considered until recently a private issue.

⁴ UNDP El Salvador Gender Specialist, through personal communication in January 2010, as feedback to a preliminary version of this paper.

⁵ In Latin America, the economic crisis has had different impact across countries and regions according to their degree of integration into the United States economy. Considering dropping foreign exchange earnings, the return of migrants, the reduction of foreign direct investment and a drop in tourism, we can state that Central America is possibly the worst affected subregion, and the Southern Cone the least.

References to the crisis throughout this paper involve, therefore, a distinction among countries, not only objective but in the perception actors have about the magnitude of the problem and the opportunities and threats it creates.

Throughout the strengths, opportunities, weaknesses and threats, are the women themselves, who experience complex transformations in their gender identity and, therefore, in the place notions of care occupy in their lives. As pointed out by Nidia Hidalgo, “although women complain of the burden of care, when the moment comes to delegate to other people, and

especially if they are men, resistance arises from women themselves to transform the gender division of work.”⁶ Without doubt this needs to be addressed through an interdisciplinary approach to create linkages between practice and culture, and determine how changes in the former may affect the latter.

⁶ UNDP El Salvador Gender Specialist, through personal communication in January 2010, as feedback to a preliminary version of this paper.



Photography by José Caberas

3. Reconciliation as the driving force for employment and social protection

Reconciliation addresses three key aspects of the efforts to achieve gender equality: paid work, care, and conditions governing the relation between the two. Much has already been written on the issue of paid work. This is not the case with care and conciliation.

Today, women are massively integrated into a workforce that, in the past two decades, has undergone considerable transformations. However, while working life is dominated by change, continuity prevails in the family domain. Care and domestic work are a source of inequality, affecting not only the domestic sphere, but also the way women enter the labor market. As women are stuck to roles of the first half of the twentieth century in their private lives, and roles of the second half in their public lives, they have been

prevented from becoming citizens with full equal rights in the twenty-first century.

One way to resolve this tension and better “reconcile” work and family life without trying to re-establish the traditional division of labor between men and women, is to facilitate both paid and unpaid work for women. Bringing work home is a way to move forward along this path. However, not every settlement is favorable to equality. There is reconciliation with social co-responsibility and there is plain reconciliation.

Overcoming the situation in which women shoulder nearly the entire responsibility for care, requires better distributing the responsibility between men and women and among family, labor markets and public policy. And this is not just another issue. The changes in these social practices are the cornerstone of progress in human development and gender equality.

The world of women as caregivers is also a divided world. On the one hand, there are those with higher incomes and formal educations, who have delayed both marriage and the birth of their first child. These women

tend to have only one or two children and are fully integrated into the labor market. Then, there are those with lower levels of income and formal education; a greater tendency towards early pregnancy; three or more children; and a greater likelihood of being precariously integrated into the labor market. Both groups live in households with diverse family arrangements. However, the latter are likely to be the sole household income providers, who take on long hours of unpaid work and share care-giving responsibilities with other female family members such as mothers and daughters. Women in both groups are primarily responsible for care, however, the former have a greater ability to purchase private services, access often-poor public services and are able to depend on partners who, although asymmetrically, participate in care-giving.

These two socio-economic worlds of Latin American women extend over countries and sub regions. The first includes a majority of people, especially women, concerned with promoting change in the relationship between family and work. It is a world of relative voice. The second of these worlds is composed mostly of women whose juggling of work and family life is mainly confined to the private and family spheres. They have little voice. While it is true that this distinction is valid throughout the world, it is particularly relevant in promoting reconciliation with social co-responsibility in Latin America, the world's most unequal region.

It is unlikely that reconciliatory policies themselves succeed in blurring the deep division between socio-economic worlds. However, to achieve quality and appropriate measures of reconciliation, many of them must encompass both worlds. This implies generating joint and common agendas among women throughout the social structure.

There is a growing social consensus around the idea that until the whole of society is not involved in both worlds, it will be difficult to achieve full human development. Furthermore, if gender equality is not achieved in this area, it will not be achieved in the workplace nor, therefore, at the economic level. This implies shifting expectations, obligations and demands from women to men and from the family to the public arena so that care-giving is indeed the responsibility of all people. This is what we mean by stating that a singular reconciliatory action does not promote social reconciliation. Each measure must be assessed in terms of whether it contributes to the transfer of care responsibilities from women to men, and from the household to the public world (economic and labor markets and public services), or not.

In this sense, the primary policy areas affected by reconciliatory measures are employment (creating decent work) and social protection systems (which implies the responsibility of offering socially available care services).

In countries with employment policies, the

generation, protection and improvement of the quality of care-related jobs should be placed within that broader framework. In turn, in the countries of the region that lack employment policies, it is not necessary to wait for such policies to move forward in the creation of decent work and care. In fact, this might be considered in more concrete terms as a creation of public employment, but also private. For example, a municipality may choose to create care-giving jobs aimed at children and elderly people living in its catchment area, or invite the private sector; cooperatives, unions and others participate in care provision. In this case, the municipality may contribute infrastructure, but the employment generated is private⁷.

It is true that job creation linked to care may be, during the early stages, predominantly female. However, if it is indeed “decent work” in the terms established by the ILO, this is likely to evolve. This was the case with the nursing profession in several countries. Concern for reinforcing women’s occupational segregation should not prevent efforts to create formal and secure employment in care provision, which can be capitalized by women. Metaphorically, it is essential to view advocacy as one might view the rungs of a ladder –perhaps not linearly but as part of a spiral process.

Social protection systems include social security, health, education and housing

policies in addition to care policies themselves. Regarding the target population, social protection systems include measures targeting people from birth (health policy domain) to old age (pension policy domain), through childhood measures. The latter are central to advancement in reconciliation with social co-responsibility. Simultaneously, policies can be universal (i.e., based on citizenship criteria and therefore available to the entire population), targeted (i.e., based on financial need) or contributory (i.e., for those who contribute a portion of their income).

The relative importance assigned to each component depends very much on each country and varies depending on the combination of social and employment policies and, in other words, its welfare system. For example, in cases where there is greater informal employment or weaker social policy, it may be easier to move away from targeted measures directed at the population most in need, rather than tax-based or universal measures. Building scenarios, both viable and desirable in this area, requires distinguishing between departure points, arrival points, and the path that must be travelled to get from one to the other.

Employment and social protection are the products of social and institutional scenarios constructed from power dynamics based on gender, age and ethnic group. Therefore, one

⁷ In this scenario, the private sphere should be understood broadly as a set of options ranging from private companies to community-based organizations, through social economy alternatives.

would expect that plans and actions aimed at “average” people are insufficient to cushion the effects of the crisis on women and social inequality. Revision of this situation should not only be of interest to women and other vulnerable sectors, and the organizations that represent or support them, but also to those accountable for job creation and social protection policies who remain at the forefront of public policy development.

4. Reconciliation policy formation

Why is it necessary to think about policy formation processes in order to advance the needs of reconciliation with social responsibility? The most common answer is that, although this progress is not possible solely from a public policy standpoint, it may be difficult if not impossible, to achieve results without involving the state in defining guiding principles, regulating, financing and delivering services. Public policies bridge State and society across which the two may dialogue. However, the strengthening of public policy requires more than state involvement. It also implies involving diverse actors, primarily from the workplace and civil society. There is extensive literature about how to establish public policy –from the moment a social problem is identified to implementation. However, some basic distinctions, useful in designing advocacy strategies, should be drawn at this

point.

a) Reconciliation requires a wide range of policies

The literature on public policy confers special importance on the type of public policy to be influenced. The map of actors varies depending on whether it is a distributive policy (e.g., wage policy), a redistributive policy (e.g., social) or a rights recognition policy (e.g., political participation of minorities). In market economies, the difference between distribution and redistribution is that the first primarily refers to the primary allocation of income (but also to land, benefits and other resources). Such policies place or stratify the population in a determined manner. Redistributive policies, however, work as a “second round” adjusting the position of the population, either through State taxes or spending.

Each of these policies involves different logics of change. In particular, it is important to determine if the change means that someone must lose for others to gain. For example, to increase wages, employers have to reduce their profit margins. Distributive

policies generally involve moving something from one place to another. Redistributive policies, depending on the funding source, may or may not lead to losses for some, but do involve decisions about who should side with whom and according to what criteria. Finally, policies for the recognition of rights initially involve an alternate debate: what is at stake is not necessarily a material resource but the validation of certain groups as rights holders (be they political, economic or social). Only in a second stage may such policies lead to distributive or redistributive dispute.

What kind of policies are involved in promoting reconciliation with social co-responsibility? The particularity of this agenda is that it involves, or may lead to, measures of the three types of public policy mentioned above. Emphasizing one or the other, depending on different national actors or scenarios, could generate more or less propitious conditions for incidence.

b) Reconciliation requires action at three different levels

In the context of policy formation, it is common to find distinctions among levels of intervention. Such distinctions can be established between guiding principles (the why of policy), tools (the how) and products (what is concretely received by those accessing the policies).

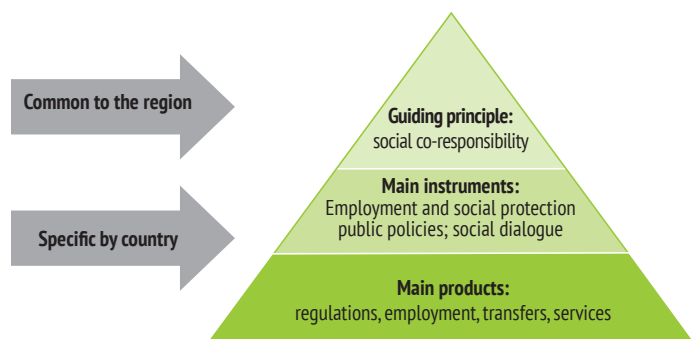
The regional report on reconciliation prepared by ILO and UNDP defines a clear guiding principle: “Decent work to reconcile with

social co-responsibility to achieve human development and gender equality.”

At least two policy instruments are proposed: public policies, in particular those related to employment and social protection in a broader sense (social security, education, conditional cash transfers), and social dialogue as a means to build such a policy public.

The products of policies are mainly regulations (such as the existence of child care centers for every certain number of workers), transfers (such as those for maternity, paternity and parental leave) and services (such as specialized care for young children or the elderly).

The following chart outlines these levels. It also shows how, as we move towards the guiding principles, the agenda is common to the entire region. However, as we move towards instruments and, especially towards the specific products that are expected from public policy, incidence needs to recognize sub-regional and national particularities.



Source: Own elaboration

c) The Sub-regions count

Progress on reconciliation with social co-responsibility will hardly be achieved without engaging, through distinct means, the work world. Likewise, progress is unlikely to be achieved solely through the addition of the work world. This is true for the region but specially for Central America, which has highly informal labor markets (as in the Andean sub-region); relatively low levels of unionization (unlike some countries in the Andean sub-region); and weak public institutions coupled with poor social investment.

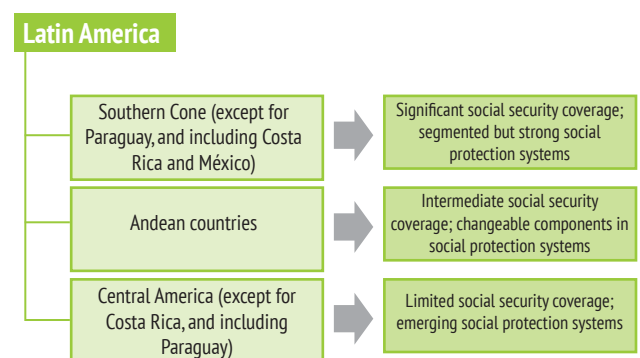
It follows that the trajectories of incidence vary among sub-regions depending on the conditions provided to advance distinct types of policy products and instruments. These conditions serve as constellations rather than taxonomies in the sense that scenarios to advance public policy depend on how these variables intercept each other as opposed to considering these variables as independent entities.

To illustrate this logic, the *conditions* for defining the type of policy instruments leading to more rapid advancement should take into account, at the least:

- the level of formality in the labor market,
- the level of unionization of the work force (in function of informality as well as variables such as freedom of association),

- the gap between social investment and social demands based on poverty, and
- the technical and institutional capacities of the State to achieve its goals.

Though this list of highly relevant factors is not exhaustive, it serves to broadly outline the links between sub-regions and different advocacy scenarios:



Source: Own elaboration

There is a substantial difference in the relative influence of tripartite social dialogue in the Andean sub-region in comparison to Central America where such dialogue carries less weight.

In regard to *care needs*, appropriate measures will vary depending on the stage of demographic transition and the general emigration and immigration situation of the country.

Southern Cone countries have completed the demographic transition, while the Central American and Andean sub-regions are in emerging or advanced demographic transition stages. Although all scenarios

present important demands for childcare and elderly care, the relative weight of the respective demographic groups varies according to the stage of transition.

d) The way problems are named is a resource of power

Policy formation begins from the moment a problem is created by the words used to define it. It may seem strange to state that problems are created with words, but that is the reality. For example, an alcoholic is not the same as a person who gets drunk, and a murderer is not synonymous with a sociopath. Different ways of naming a problem infer different solutions: group support versus social sanction in one case, repression versus medical treatment, in another. Gender violence offers a prime example. The terminology shifted from murder to femicide and, therefore, from being considered as an individual crime to being understood as a social problem.

Transformation of public policy is often a tug-of-war when it comes to defining the terminology surrounding public policy issues. The terminology used to define problems will determine the range of instruments and products of public policy available.

Thus, policy formation is always influenced by pressure and ideas. As Hecló argued, it is not only about powering, it also about puzzling. The battle of arguments is essential because it allows widening or

narrowing the constellation of actors who support or veto the proposed measures.

The great advantage of reconciliation with social co-responsibility is that it calls on a constellation of actors and spheres. Therefore, it announces broad (re) distribution of functions and tasks, preventing the burden or responsibility of such measures from falling on any specific actor. This situation helps promote alliances and weaken the vetoes that hinder, for example, changes in sexual and reproductive rights, which directly threaten the power of specific actors.

As such, the guiding principle of reconciliation with social co-responsibility should be translated into tools and products to enable progress. At the second and third levels, it is also necessary to define the problem in such a way that makes way for the involving of new stakeholders. For example, there is a difference between promoting “changes in family models” (which may sound suspect to many) and promoting “the right to care and being cared for” (who can object to care or being cared for?).

e) Public institutionalism: Are the right stakeholders represented?

The agencies of the United Nations system could contribute greatly to the promotion of reconciliation with social co-responsibility. One of the strengths of these agencies is

that they have links with the main national, sub-regional and regional stakeholders. In terms of non-official stakeholders, the ILO, for example, has close ties to the business chambers and trade unions. For its part, the UNDP is connected to a wide range of civil society organizations that are directly in need of more and better public policies, such as women's or indigenous organizations.

As for official stakeholders, agencies of the United Nations system have links with virtually every public institution. Again, as an example, the ILO's main counterparts are labor ministries. In the UNDP's case, it primarily partners with women's mechanisms in promoting gender equality. These are, therefore, complementary interlocutors.

In addition to organizations and institutional stakeholders, there are sensitive and active people that are committed to gender equality in all countries. These include specialists whose

technical knowledge may be useful either from within or outside the State.

Both ministries of labor and women's mechanisms play a central role in convincing the State to promote reconciliation with social co-responsibility. Meanwhile, in most countries, it is necessary to involve other institutional actors in the design and implementation of measures. These include ministries of finance, technical secretariats and other coordinating bodies at the highest executive level; line ministries such as education and health; as well as autonomous entities like social security.

In general, the challenge is building a network of relationships, i.e. forming a network of official actors, collective actors, specialists and people who, for specific reasons, are or may be interested in promoting reconciliation with social co-responsibility.





5. Employment and social protection: costs versus investment

Having or not having policies, what is more expensive? There exist a variety of approaches to establishing the role of the State in reconciliation with social co-responsibility. These positions range from “those who believe it is the main entity responsible for regulating and providing support services, through those who consider this a private affair to be handled solely by families, with some support from the market and minimal State intervention” (ILO / UNDP, 2009: 31). An intermediate position can be found in those who are keen on the first position but recognize it as impractical due to the costs associated with the expansion of the role of government in this area.

Advocates of minimum re-conciliation policies “speak of the burden of high costs associated with such services. They fear that this would reduce competition, because it would involve additional expenses

for private firms. They also assume that supportive family networks can best resolve issues associated with the care of children and others in need.” (ILO / UNDP, 2009: 31)

It is a myth that having policies is more expensive than not having them, “especially if we compare the medium-term benefits to the cost of having no policies at all. The contribution these kinds of policies can make to business productivity is clear, as they improve the maintenance and broadening of productive capacity of the population. Moreover, when these mechanisms become formalized, they generate a significant potential of job creation, especially for women. The negative consequences (both for the medium and long term) of not having this kind of initiative go far beyond individual losses. Their lack generates costs to society and threatens the economic output of the countries in question” in three ways: at the macroeconomic level, at the company level, and in the quality of individual and family life (ILO/UNDP, 2009: 94).

The absence of these policies implies that the potential of the labor force, particularly

that of women, is not used efficiently, thus impeding productivity, competition and growth. At the company level, individual efforts to reconcile work and family life create enormous tension, which affect performance and reduce productivity. In terms of individual and family life, this results in health problems and income loss among women; a lack of educational opportunities for children and adolescents; and the risk of child labor incidence, among others. Moreover, there is a cost to democracy and the exercising of citizens' rights, since the lack of concrete means to reconcile work and family limit women's participation in public life.

The great contribution of the regional report on the costs of policies is to propose a comprehensive approach that enables discussion based on different priorities. On one hand, those concerned with the promotion of gender equality and a vision of care as a right to give and receive view the costs of having policies as a secondary issue. In general, these stakeholders are not the ones who ultimately make the major decisions on the allocation of public resources. On the other hand, there are those who share the objectives of promoting the rights and importance of care as a matter of rights, but are alarmed at the potential cost and prioritize other measures. A third group would be composed of those who have priorities that, in principle, seem more urgent, such as poverty reduction or job creation. Finally, the report addresses those

who remain skeptical about the promotion of gender equality, even if they do not openly declare it.

In any case, reaching decision makers is fundamental, whether or not they have a rights-based approach, and whether or not they are capable of centralizing care as a matter of public policy. The question is how. The regional report encourages preserving the principles but simultaneously incorporating a certain amount of pragmatism, since decision-makers may be more sensitive to losing an election than to the importance of democratizing gender relations. In these cases, it is possible to enunciate rights while providing measures that are electorally attractive.

The spread of reformist governments in the region makes these considerations particularly relevant. In addition to prioritizing social issues, these governments, in general, have placed people in key positions who act accordingly. At the same time, social sensitivity and gender sensitivity are very different concepts. What is more, governments are urged to show results in response to social demands accumulated over decades. Thus, arguments related to the principles of equality and social justice must necessarily be combined with pragmatic arguments.

Despite all the arguments, the report presents a compelling idea: the cost of mobilizing institutional, technical and

financial resources is lower than the cost of not doing so. Moreover, the necessary returns of reconciliation with social co-responsibility make it a profitable investment in economic, social and political terms. The political dimension is essential. Although the report does not present it this way, there is a political cost for parties and governments that fail to see and meet such an obvious issue. Middle and lower sectors, through their voice and weight in numbers respectively, can decisively influence the positive or negative appraisal of conciliatory measure proposals and decide whether they are fitted to different situations and family preferences. Civil society organizations and, in particular, the most belligerent sectors, can take action to ensure that these (still potential) political and electoral costs start to be effective.

The core of the argument is very simple and is based on three key driving ideas. First, it is more expensive not to have policies that having them. The costs may vary depending on whether the policies, or the lack of them, affect the economy of businesses and families (and their socioeconomic status). As difficult as it may be, it is urgent to have gross figures for at least three countries with different situations.

Second, having policies means an investment for all stakeholders. For the State, such policies generate economic activity, in general, and employment, in particular. For companies, these policies

improve their performance. On the individual level, these policies alleviate tangible tensions that, in the long run, are costly for the State.

Third, care and reconciliation is a two-way proposal: social protection and job creation through more and better service delivery.

It seems reasonable to worry about expanding social demands to the extent that the State may not be able to respond. However, given the incongruence of important changes in family and work organization and the inertia of public policy, fiscal and political costs of inaction by far exceed the costs of addressing the issue.

Another key aspect is the greater demand for short-, medium- and long-term resources as result of the current absence of public policies, even if various government and state resources are mobilized. These resources could be called palliative or compensatory resources as opposed to preventive. An example of a short-term cost to public health is the frequent occurrence of household accidents when women workers have no choice but to leave children home alone. A good example of medium-term cost are school dropout rates as a consequence of young people taking on their working mothers' caring activities or, conversely, assuming roles as household income providers. In the long-term, the lack of social security funding

due to the current weakness of the labor market results in excess demand for non-contributory transfers to cope with old age.

The costs associated with the absence of public policy are very high and occur at three levels. First, *in economies*, mainly due to the underutilization of the workforce and the impact this has on productivity and competitiveness. To what extent do leaving qualified women out of the workforce or in informal activities prevent country growth? What percent of poverty could be reduced by having two sources of family income from decent work?

Second, *in productive businesses* due to absenteeism, turnover, labor-related health problems and job dissatisfaction. For example, what is the cost of women's "double presence" at work and at home – monitoring that their children arrive home safely, do their homework and are not watching television—for a company? How much of a highly-skilled female workforce is wasted because of the choice many women have to make between working and caring for their children?

Third, *public budgets* suffer a higher cost because of the "healing" resources required to address the consequences of not having policies. These include diseases resulting from the double and triple shifts worked by caregivers, the abandonment of those in need of care, and school dropouts among girls and young people who are part of

reconciliatory family strategies. Moreover, how much would the State save in fighting poverty if families and, in particular, women had access to the necessary conditions for decent work?

Far from being a mere "operating cost", this means that conciliatory policy is an investment by the State that generates economic activity. Moreover, a labor-intensive activity creates a significant number of jobs, direct and indirect, public and private. The amount of economic activity and employment will depend on the profile of the care service that is or can be promoted in each case. In the case of business productivity –the most dynamic sector of the economy– investing in conciliatory measures improves most performance indicators (including productivity and, therefore, work environment, turnover and absenteeism). For the population at large, having these measures in place represents a qualitative leap in their quality of life: from private and family juggling, which includes significant levels of child, youth and elderly self-care, to social support.

Reconciliation with social co-responsibility involves implementing a wide range of measures –both for regulation and financing and for transfer and service delivery– related to the organization of the labor market and social protection systems. The mobilization of the required resources will vary significantly depending on the

measure. Before discarding reconciliatory policies on the basis of cost, governments should assess the demand for reconciliation with social co-responsibility and the extent to which they can and will assume it.

Regardless of major and sub-national differences within the region, the State should contribute to making reconciliation with social co-responsibility visible as a topic requiring public policy and the participation of social and productive actors. Such a concrete action couples low financial cost and potential political-electoral performance.

A second action, again irrespective of national and sub-regional variations, would involve reviewing budgets and identifying measures that create or expand the reconciliatory effects of the *existing* policy. In particular, a review of employment policies (that create decent work) and social protection systems (that account for a range of socially available care services) is necessary.

There is also a current focus on anti-crisis plans, which generally unite both types of measures. For example, if public schools operate part time and infrastructure is available for a second shift, how much would it cost to dedicate the second shift to homework and extra-curricular activities? If a basic health care program were in place, how much would it cost to have schedules suitable for working women (e.g. on the

weekend)? If a housing project were under way, what would it cost to create collective spaces, including social infrastructure for childcare? And, in all cases, what would be the effects on employment of creating or enhancing existing reconciliatory measures?

The third practical action would be to estimate the cost of new public policies combined with their respective rates of return. This return can be measured through employment and protection but also as a factor of social integration. To put it simply, a national network of childcare centers that generates two direct jobs for every 20 children and requires an investment of \$100 per child and an operating cost of \$20 per month is not the same as a network that only generates one job for every 20 children. There is also a difference if that same national childcare network engages sons and daughters of employees located in the area, which generates social integration as opposed to copayments or cash contributions that generate resources, for example.

What may one expect from the actions taken on this issue? In terms of service demand, one can expect better care for more people regardless of their purchasing power. At the country level, we can expect the creation or promotion of a dynamic care service sector, ideally in the hands of many small and medium businesses rather than fewer and larger businesses. Second, we can

expect that care and reconciliation will be integrated into social protection systems, policies and strategies, thus centralizing a handful of scattered measures.

In terms of reconciliation with social co-responsibility, the issue of cost is far from being the core issue. Instead, political will and a great deal of creativity are required to promote synergies between actors. In general, governments, cooperative and civil society organizations, have people called “operators.” To advance this field, operators are needed to promote the three above-mentioned actions: visibility, budget review and potential reconciliatory effects of existing measures, as well as to identify new measures. The ultimate indicator in assessing the success of these actions is the incorporation of changes in annual operational plans (or their equivalent in different countries) as the instrument that defines State performance.

6. Co-responsibility in times of crisis

What are the opportunities for advocacy in promoting gender equality within the framework of the public policy agenda? The question is asked in the context of the current economic crisis, particularly in relation to employment, reconciliation with social co-responsibility and the promotion of social protection systems committed to universality. It is true that not all anti-crisis measures imply reconciliation, as not all reconciliatory measures are anti-crisis. However, reconciliatory measures can be a very important component of anti-crisis plans, both in job creation and in the expansion of social safety nets to cushion the effects of the crisis.

The seriousness of the current financial and economic crisis has potentially negative consequences on social and gender equality. In difficult economic environments, women tend to increase their participation in the labor force at

the very moment in which performance, underemployment and poverty are higher. This exacerbates the already informal and precarious conditions of women, and thus, the amount of work they have to perform, both paid and unpaid (Esquivel, 2006; Budlender, 2007). In the current situation, it is foreseen that the crisis will increase the existing gender inequalities (ILO, 2009).

Nevertheless, the crisis may also be an opportunity to advance equity's strategic agenda in the medium and longer term. The opposite may also occur as crisis can entail serious setbacks for both women's social and economic rights. The pessimistic scenario is created by allowing the crisis and, as I will discuss later in this paper, public policies designed to cope with the crisis to follow their own course. The optimistic scenario, however, requires ideas and energy from a variety of actors, including the UNDP.

a) Measures to confront the crisis

The Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC) has undertaken a comprehensive update of anti-crisis

measures designed and implemented by governments. To this end, a broad set of monetary, financial, fiscal, exchange and foreign trade (or sectoral) and occupational and social policies were considered. Of particular interest are labor, social, and sectoral policies (the latter because of their potential effect on employment).

In general, plans, packages and measures are derived from government consensus around the need to make public investment become a driving force for economic recovery (Espino, 2009). ECLAC also notes “a marked difference between the scope of the policies announced [...] between the South American countries and some of the Central American and Caribbean nations. This is attributable, at least in part, to differences in their capacities for implementing countercyclical policies [...] and in their institutional structures for the design and application of those policies.” (2009b: 4).

Brazil and Uruguay are among the pioneers, designing measures as early as 2008 to address the crisis. In contrast, most of Central American countries, including Costa Rica, delayed reaction. At the beginning of 2009, with the exception of Costa Rica, the labor and social institutions of Central American countries were less prepared to confront the crisis.

An empirical analysis by country provides a number of findings. First, measures

are taken within two types of political-electoral scenarios: continuity (Uruguay) vs. rotation (El Salvador, Honduras, Panama) in the ideological orientation of the ruling party. In the case of the June 2009 coup in Honduras, the interruption of constitutional order introduced a greater degree of uncertainty as to the fate of the proposed measures and their implementation.

Second, some governments have designed and implemented new measures to respond to the crisis while others have reinforced existing measures or combined both strategies.

Third, with regard to employment, the main distinction is between measures aimed at preserving employment and measures aimed at creating jobs. A second distinction related to job creation is whether the state does so directly, indirectly by supporting the private sector, or both.

Fourth, in terms of social protection, there is a distinction between “scattered” measures and measures articulated within a social protection system. There is also a distinction between measures targeting specific groups (usually the most vulnerable ones) and those aimed at the entire population (including positive affirmation measures for specific groups).

The package of presented measures has traditionally remained in the hands of high-level political entities (such as the

Production Department in Uruguay and the Economic and Social Department in El Salvador). The measures have mostly followed quick and exclusive “top-down” design processes. As pointed out by Espino (2009) in his analysis on Central America, it is unlikely that the rest of the region will undertake broader social and political arrangements, involving social movements, such as those of women or unions. These characteristics may explain the remarkable absence of gender-sensitive measures and agenda.

b) Broadly speaking, what veil does the crisis draw?

National policies designed to address the international crisis clearly operate under certain restrictions that are difficult to address on an individual country basis (Espino, 2009). This finding is very relevant, particularly regarding the capacity of governments to design, fund and implement countercyclical policies. That being stated, when analyzing the contents of effectively designed, generally financed, and often executed countercyclical measures, we notice limitations that, far from obeying international constraints, correspond to the dominant paradigms of those who design the measures.

These paradigms exhibit two cleavages. One is whether a government’s ideological stance favors or restrains the expansion of the government’s role in the economy and people’s welfare. The second is how the

presence or absence of a gender approach that considers the impact of both men and women’s daily work and family life is clearly affected by the nature of being a man or a woman. If this is so in normal times, why should it not be so in times of crisis, when every one relies on the resources and capacities available to him/her?

Studies confirm that a vision favoring higher degrees and types of government intervention predominates but that this vision completely lacks a gender perspective. This finding is consistent with at least one previous study on the overwhelming lack of gender perspective in anti-crisis plans, packages and measures (ILO, 2008). It follows that women in the region may result doubly disadvantaged as they are hit by the crisis and affected by inadequate policies to address it. It also appears that, due to insufficient consideration of gender as a differentiator in people’s economic, social and work conditions, those plans, packages and measures would have effects other than those expected. This last idea may be of interest to those leading public policy actors with an interest in the success of said plans, packages and measures.

c) Labor, social or affirmative action measures

What are the outstanding features of each type of policy? The following demonstrates regional similarities and variations within specific countries.

First, concerning *labor and employment* issues, a strong emphasis on investment alludes only to physical infrastructure and not to the services that may be generated. Although they are not mutually exclusive, from the point of view of the population benefiting from the employment created, there is a difference between building roads and taking care of children. In the absence of mediating incentives to promote a converse outcome, the male population will generally assume the infrastructure jobs and females the service jobs.

Second, all the countries considered share a trait: the absence of any explicit reference to preserve and/or create *jobs for women*.

Third, some governments have prioritized sectors with a high presence of women (as in textiles), which may have been, however unintentionally, a positive affirmation policy aimed at protecting women's employment.

Fourth, positive affirmation of specific groups or sectors of the population (be they women, indigenous or other) is generally non-existent. In the case of the indigenous population, this is true even in countries where more than half of the total population is indigenous, as in Guatemala or Bolivia. In fact, anti-crisis plans systematized in June by ECLAC (2009), only mention this population group in the case of Paraguay, where access to food vouchers was provided to twenty thousand families.

Regarding social protection, any consideration for creating or strengthening universal social protection systems is clearly lacking. Only two (Costa Rica and Uruguay) of the countries considered here have robust systems and, although stratified (more in Uruguay than in Costa Rica), they are meant to be universal. Historically, Brazil has had this universal orientation, especially in working urban areas, while rural and marginal urban areas have been completely excluded from social protection. In fact, Brazil has recently experienced an expansion of rights through the creation of conditional cash transfer programs. The rest of the countries had weak protection systems or no protection at all: specific programs with relative continuity, financing, coverage, etc., prevail.

Second, only El Salvador seems to explicitly address the crisis through a qualitative leap in its social protection system. Rotation of governing administrations contributes to this situation, since the electoral success of the left is strongly based on the social expectations of the Salvadoran people.

Concerning *work and family reconciliation*, if the preservation and creation of employment for women is absent in explicit terms, more absent is any consideration of the peculiarities of the female labor market and the need to promote a policy agenda that fosters social co-responsibility. In addition, any consideration of gender relations and how these determine the effect of

the crisis on the conditions of labor and social protection is non-existent across all policies in general.

As to the *mechanisms of affirmative actions*, the measures indicate a particular concern for the situation of the poor populations. This is apparent in social policy but also, when it exists, in job creation linked, for example, to social housing or infrastructure. There is, therefore, a search for affirmative actions in socioeconomic terms, combined with some very specific measures in certain countries directed to formal workers who may be among middle sectors (such as extending the duration of social security health services for the unemployed).

The second explicit criterion of affirmative actions concerns young people as a demographic group particularly affected by the crisis, in Nicaragua for example. Yet, there is an outstanding absence of reference to other criteria such as gender or ethnicity. The words “woman”, “women” and “gender” are virtually missing in all programs. Only in exceptional circumstances (for example, in Nicaragua but not in Guatemala or Honduras) was a reference found to an extension of conditional cash transfer programs to female beneficiaries.

Finally, the role of the State reflected in anti-crisis plans is not necessarily explicit but must be reconstructed from analysis. In macroeconomic terms, most countries consider it “normal and even

desirable to employ countercyclical policy. Keynesianism has returned to the stage,” even in agencies such as the IMF (ECLAC, 2009a: 88). In general, the situation varies between social protection policy and labor policy or employment issues.

It is noteworthy that employment and job creation policy in countries ruled by reformist governments (such as Uruguay and Nicaragua), the State does not directly intervene in job creation as do other States (namely El Salvador). This comes as no surprise in countries such as Costa Rica, where the government has taken the crisis as an opportunity to promote legislative changes in the labor market, orientated towards greater flexibility in the relations between capital and work.

In relation to social policy, the weight of historical legacies is clear, since countries may or may not have a sound institutional framework in this domain. That said, continuity prevails over discontinuity with a strong focused presence of the State. While it is reasonable to prioritize anti-crisis measures for low-income sectors, the truth is that its effects also reach broad middle sectors. However, measures explicitly aimed at protecting them, while simultaneously regaining the role of public social services in the welfare of these sectors, are not observable. It is interesting, however, to note that countries like Uruguay have been doing so independently of anti-crisis strategies.

The question arises whether there is an inverse relationship between the presence of strong social protection systems and the measures announced to tackle the crisis. In fact, the lower the presence of social protection systems, the greater the need for short-term measures. That would explain why, for example, Brazil and Uruguay announced less actions compared with, for example, Guatemala or Honduras⁸. The effect of the crisis has been uneven across countries and sub regions, largely due to the type and degree of each country's relationship with the economy of the United States. This explains why Central America was much more affected than the Southern Cone. The effect has also varied depending on the policies in place at the time of the crisis and their capacity to respond quickly. Once again, this proves the importance of having systems that can respond not only in the context of prosperity but also in times of economic contraction.

⁸ The El Salvador case was different because the measures announced respond in part to the crisis and in part to the change of office.

7. Recommendations

If we are to achieve reconciliation with social co-responsibility, a great shift is required. This involves having not one but several public policy measures and, optimally, a “menu” from which to choose. Each measure on its own will clearly only provide a few of the total inches necessary to complete the whole foot, so to speak.

To achieve this, care giving has been established as an issue deserving of public policy. It is now time to generate a “shared common sense” to address social responsibility and advance substantial action. Some sub-regions provide us with better examples than others of how to promote the “demonstration effects.” However, in general, it is necessary to have strong ideas as the driving force for transformation.

This requires, first, enhancing the advocacy of civil society organizations, especially through greater ownership of the ideas introduced in the cited report. While the idea of reconciliation with social

co-responsibility is already raised and is, in many cases, even part of everyday language, this does not imply that all the distinctions of social reconciliation with co-reconciliation are present. Similarly, although the regional report states that single measures will never achieve this kind of reconciliation, the organizational efforts generally continue to focus on one or two measures (such as the ratification of agreements or the extension of the duration of maternity leave). It is also essential to reinforce the distinction between reconciliation measures and other measures that, though important, do not necessarily promote reconciliation (such as the social security transfer contributions of women migrants to their countries of origin).

To strengthen the capacity of civil society organizations and other entities that promote social reconciliation with social co-responsibility, it is necessary to promote shared “basics” about social protection systems, defining how the different pieces make up the puzzle, and determining how these systems can benefit or hinder reconciliation with social responsibility.

It is also important to establish some common minimums as to how care services should be integrated into employment policies. As pointed out by Virginia Varela, in those countries with active employment policies (such as Uruguay), this initiative should be framed within an evaluation and possible revision of training programs for women's participation in the labor force.⁹

A second priority is to make a qualitative leap in partnerships to overcome the ongoing dialogue among those who already believe in the importance of reconciliatory measures. The goal would be to commit authorities and people with significant political power to reconciliation with social co-responsibility. This would directly involve economy, treasury or finance ministries, depending on the country, as well as line ministries and key autonomous entities for employment and social protection. Appropriate spheres for the participation of these actors could be created, possibly as tailored short and relatively small meetings (in contrast to large seminars or forums) with clear incentives. This would promote the revision of existing measures in expanding or achieving a balance between work and family, as well as the exploration of the creation of new measures. In both cases, priority should be given to the most cost-effective measures that allow for advancing the double capacity of reconciliation and care, as generators of employment and social protection suppliers.

Building partnerships involves promoting the idea among policy makers that it is possible to achieve a “win-win” process between human development and gender equality, on the one hand, and the generation of social results and employment, on the other. It is about mainstreaming the idea that installing services for some means employment for others, and that, whether these jobs are public or private, the State plays a fundamental role. This requires developing close links with key ministries or departments to define changes in public policies, which are not necessarily established through legislation. The weakness is that both human development and gender equality are primarily related to weak actors within State institutions. This is the case with ministries of labor and women's mechanisms. But this does not mean that actors are not important or should be disregarded by any means. Rather, it means that it is necessary to develop systematic strategies to build links with key stakeholders to move forward with reconciliation with social co-responsibility.

Ultimately, the issue has to do with taking advantage of the conditions of electoral competition by creating public opinion (i.e., among women and men, but especially women, even if they are not organized) in terms of reconciliation with social co-responsibility. This means making the importance of such measures in influencing women's votes visible in the usual context of

⁹ Gender specialist, UNDP Country Office in Uruguay. Personal communication, January 2010 as part of the first peer review of the document.

hotly contested elections (as was the case in El Salvador, Chile and Uruguay in 2009). One way of doing this is by promoting pilot micro experiences that generate best practices and promote “demonstration effects.” One key type of experience scarce in the region is one that actually demonstrates the possibility of generating synergies between the State, businesses, civil society organizations and communities in need of services. An example is the creation of childcare services with the participation of local governments, private companies, social economic enterprises (which generate employment for young professionals who graduate from careers such as teaching or psychology), civil society organizations and the community.

Finally, a central issue in achieving successful outcomes from fostering new relationships between work and family life is to have estimates, even if they are not absolutely precise, of the amount, cost and return of the employment created in services to target populations. The aim of this awareness-raising strategy would be to turn the issue of cost into an economic, social and political investment. This would thus contribute to the transformation of reconciliation measures from an issue whose importance must be justified to one that demands answers for lack of its prioritization.

For this logic to be compelling, it should rely on quantitative indicators such as monetary value. These indicators would show the cost associated with the absence

of reconciliatory policies and could then be compared with simpler indicators related to the investment required to implement different types of measures. To this end, it is necessary to specify a set of assumptions about the negative consequences associated with the lack of policies at three levels: in the economy, businesses (distinguishing, at least, between dynamic sectors and not so active sectors) and families. In the economy, the output indicator would be a set percentage of the gross domestic product. For companies, it might be something related to operating costs. The indicator for families could be social demand, which would lead to earmarking a certain percentage of the public budget for “curative” actions as the product of preventive measures in areas such as health, education and care.

In the words of Virginia Varela¹⁰, this will allow for “a research agenda to empirically prove that the statements made are true, so they are able to reach decision makers, arguing and proving that it is not so just a matter of social sensitivity: it is both a matter of rights and efficiency.”

Ultimately, successful progress in reconciliation with social co-responsibility depends on an equation that combines principles (human development), policy instrument design (related to employment generation and social protection) and strategies (strengthening capacities and partnerships), to make it a reality.

⁹ Gender specialist, UNDP Country Office in Uruguay. Personal communication, January 2010 as part of the first peer review of the document.

References

- Budlender, Debbie. 2007. A Critical Review of Selected Time Use Surveys. *Gender and Development Programme Paper No. 2*. UNRISD, Geneva.
- ECLAC, 2009a. Confronting the Crisis: The Central American Isthmus and the Dominican Republic. Economic Evolution during 2008 and Prospects for 2009. April. ECLAC, Mexico.
- 2009b. The reactions of Latin American and Caribbean governments to the international crisis: an overview of policy measures up to 31 March 2009. ECLAC-ASDI, Santiago, Chile.
- 2009c. *Social Panorama 2009*. ECLAC, Santiago, Chile.
- Espino, Alma. 2009. "Respondiendo a la crisis con equidad de género: un análisis del impacto de las medidas anticrisis en la conciliación entre la vida laboral y el empleo de las mujeres en Centroamérica". Preliminary version. November. UNDO/ILO/UNIFEM.
- Esquivel, Valeria. 2006. What Else Do We Have to Cope With? Gender, Paid and Unpaid Work during Argentina's Last Crisis. Working Paper 06-6. The International Working Group on Gender, Macroeconomics and International Economics, University of Utah, Salt Lake City [on-line]. Available at: www.genderandmacro.org (last access: 16 March, 2007).
- Government of Chile. 2009. "Bonos especiales para familias de menores ingresos" [on-line]. Available at: <http://www.gobiernodechile.cl/viewEjeSocial.aspx?idarticulo=23148&idSeccionPadre=17>. (Accessed 18 January, 2010).
- Government of Costa Rica. 2009. "Plan Escudo protección social y estímulo económico frente a la crisis global". 29 January [on-line]. Available at: http://www.mideplan.go.cr/component/option,com_docman/task,doc_view/gid,276
- Government of Ecuador. 2009. Anuncio de nuevas medidas anticrisis. 26 August.
- Government of El Salvador. 2009. "Plan Anti Crisis." Presentación PPT.
- Government of Guatemala. 2009a. "Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica". Guatemala City.
- 2009b. Programa Nacional de Emergencia y Recuperación Económica. Primer Informe Trimestral de Ejecución febrero-abril.
- Government of Honduras. 2009. Plan para enfrentar los efectos de la crisis económica y financiera internacional. March.
- Gobierno de Reconciliación y Unidad Nacional. 2009. *Plan de Defensa de la Producción, el Crecimiento y el Empleo para el año 2009* [on-line]. Available at: http://www.elnuevodiario.com.ni/upload/Programa_Defensa_Produccion_y_Empleo_20092301.pdf (Accessed July, 2009).
- Hecló, Hugh. 1974. *Modern Social Politics in Britain and Sweden*. Yale University Press, New York.
- Htun, Mala. 2003. *Sex and the State: Abortion, Divorce, and the Family under Latin American Dictatorships and Democracies*. Cambridge University Press, New York.
- INFOLAM. 2009. "Chile: Gobierno lanza medidas anticrisis por 4.000 millones de dólares", 5 January [on-line]. Available at: http://www.infolatam.com/entrada/chile_gobierno_lanza_medidas_anticrisis_-11829.html (Accessed 18 January, 2010).
- Latininforme.com. 2008. "Brasil presenta plan anticrisis", December [on-line]. Available at: <http://www.latininforme.com/2008/12/12/brasil-presenta-plan-anticrisis/> (Accessed 15 January, 2010).
- Lowi, Theodore. 1964. "American Business, Public Policy, Case Studies, and Political Theory". In: *World Politics*, N° 16.
- ILO. 2009. *Impactos de la crisis mundial en el mercado laboral de Centroamérica y República Dominicana*. Avance Septiembre.
- ILO/UNDP. 2009. *Trabajo y familia: hacia nuevas formas de conciliación con corresponsabilidad social en América Latina y el Caribe*. Santiago, Chile: UNDP and ILO.
- Poder Ejecutivo de la República Oriental del Uruguay, Gabinete productivo. 2008. "Medidas de apoyo a los sectores productivos", December.
- Williamson, John. 1990. *Latin American adjustment: how much has happened?* Institute for Latin American Economics, Stockholm.