



## ► Teoría del Cambio

Septiembre 2022

# Teoría del Cambio hacia un programa transformador por la igualdad de género en el mundo del trabajo

### Antecedentes

A pesar de los importantes avances registrados durante el último siglo en materia de igualdad de género en el trabajo, los progresos en la eliminación de las brechas por motivos de género siguen siendo lentos y están lejos de ser una realidad para multitud de mujeres y hombres. Desde hace más de 20 años, esas brechas no han registrado ninguna reducción importante. Al tiempo que el mundo se recupera lentamente de la pandemia del COVID-19, la verdad de las actuales estadísticas del trabajo es que<sup>1</sup>:

- En la actualidad, un total un **43,8 por ciento** de las mujeres tiene trabajo, frente a un **67,9 por ciento** de los hombres<sup>2</sup>;
- Las mujeres siguen cobrando en promedio un **20 por ciento** menos que los hombres con un nivel educativo similar<sup>3</sup>;
- Las mujeres sólo ocupan el **27 por ciento** de los puestos de dirección y de jefatura<sup>4</sup>;
- Sólo el 8 por ciento de las mujeres trabajadoras de los países de ingresos bajos tienen un empleo formal<sup>5</sup>;
- Los déficits de trabajo decente son una plaga en los sectores y ocupaciones de predominio femenino, y en ellos la segregación se mantiene firme e intacta;
- **649 millones** de mujeres aún carecen de la debida protección de la maternidad, y más de 1.000 millones de hombres de entre 15 y 49 años viven en países donde no se tiene derecho a licencia de paternidad. Más de 2.000 millones de progenitores potenciales carecen de protección y de apoyo asistencial adecuados<sup>6</sup>.

1 Tras las cifras “mundiales” que figuran a continuación se esconden realidades aún más duras para las mujeres con discapacidades, las mujeres racializadas e indígenas, las mujeres migrantes y las mujeres que trabajan en la economía informal, entre otras.

2 En base a un cálculo según un modelo de la OIT.

3 OIT, 2019. Un paso decisivo hacia la igualdad de género: Un mejor futuro del trabajo para todos.

4 Ibid

5 WIEGO, 2019. [Women and Men in the Informal Economy: A Statistical Brief](#).

6 OIT, 2022. [Los cuidados en el trabajo: Invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo](#).

En general, más de las tres cuartas partes del trabajo de cuidados no remunerado lo siguen haciendo las mujeres, que representan casi la misma proporción en los sectores del cuidado remunerado<sup>7</sup>. Las normas sociales siguen reforzando el papel primordial de las mujeres como cuidadoras y el de los hombres como fuente principal de la renta familiar. Lo más común es que las cuidadoras estén marginadas de la fuerza de trabajo y, cuando tienen empleo, suelen trabajar menos horas, hacerlo por cuenta propia, en trabajos informales y con menos propensión a estar cubiertas por la protección social. Las normas sociales arraigadas relativas a responsabilidades reproductivas y de cuidados también influyen de manera importante con respecto a donde trabajan las mujeres (contribuyendo a la segregación ocupacional basada en el género), con la consiguiente repercusión en las condiciones de trabajo, incluida la remuneración. Por ejemplo, la infravaloración del trabajo de cuidados hace que los salarios medios de las mujeres que trabajan en sectores de la economía del cuidado sean más bajos.

Las formas múltiples e interrelacionadas de discriminación, como la discapacidad, la etnia, el origen social, la situación migratoria, la orientación sexual, la identidad y expresión de género y las características sexuales, la edad o la condición de seropositivo, sustentan, refuerzan y exacerban las desigualdades de género y repercuten en el empleo, como se explica más adelante.

A menos que la actual trayectoria se modifique y que los **procesos de toma de decisiones en materia de desarrollo** tengan como eje un programa por la igualdad de género en el mundo del trabajo que sea transformador y medible, seguirá siendo inalcanzable la mejora de la posición relativa de las mujeres en el mercado de trabajo. Abordar la igualdad de género en el mundo del trabajo exige que los mandantes de la OIT realicen importantes y decididos esfuerzos para eliminar las limitaciones críticas que afrontan las mujeres y las niñas y para definir oportunidades de acción que lleven a un cambio sostenido en materia de legislación, políticas y prácticas. Para ello hace falta reforzar normas e instituciones del trabajo, formales o no, que impulsen y den prioridad a la igualdad de género, la equidad y la inclusión y transformar aquellas que lo impidan. El punto de partida consistirá en corregir la discriminación y los inconvenientes y superar los arraigadísimos estereotipos sociales y culturales relacionados con las mujeres, y con las **mujeres** de poblaciones marginadas, sobre el valor de su trabajo y sobre su puesto en el mercado de trabajo. Para conseguirlo hará falta actuar simultáneamente en diferentes vías que se potencien unas a otras y en las que se reconozcan derechos y el acceso a infraestructuras, protección social, políticas y servicios de atención y se preste apoyo durante las etapas en la vida y en el trabajo y se permita el uso de la palabra y el ejercicio de representación. Para garantizar la aplicación de políticas y prácticas que transformen la praxis que permita avanzar en la igualdad de género, es fundamental el papel que desempeñan mecanismos sólidos institucionales de transparencia y rendición de cuentas.

## Programa transformador por la igualdad de género: Teoría del Cambio

Una Teoría del Cambio es esencialmente una descripción, un esquema y una ilustración exhaustivos de cómo y por qué se espera que ocurra un cambio deseado en determinado contexto. Tal Teoría se centra en trazar y en describir lo que hace una intervención, y cómo sus acciones conducen a los resultados y efectos deseados que inspiran el cambio.

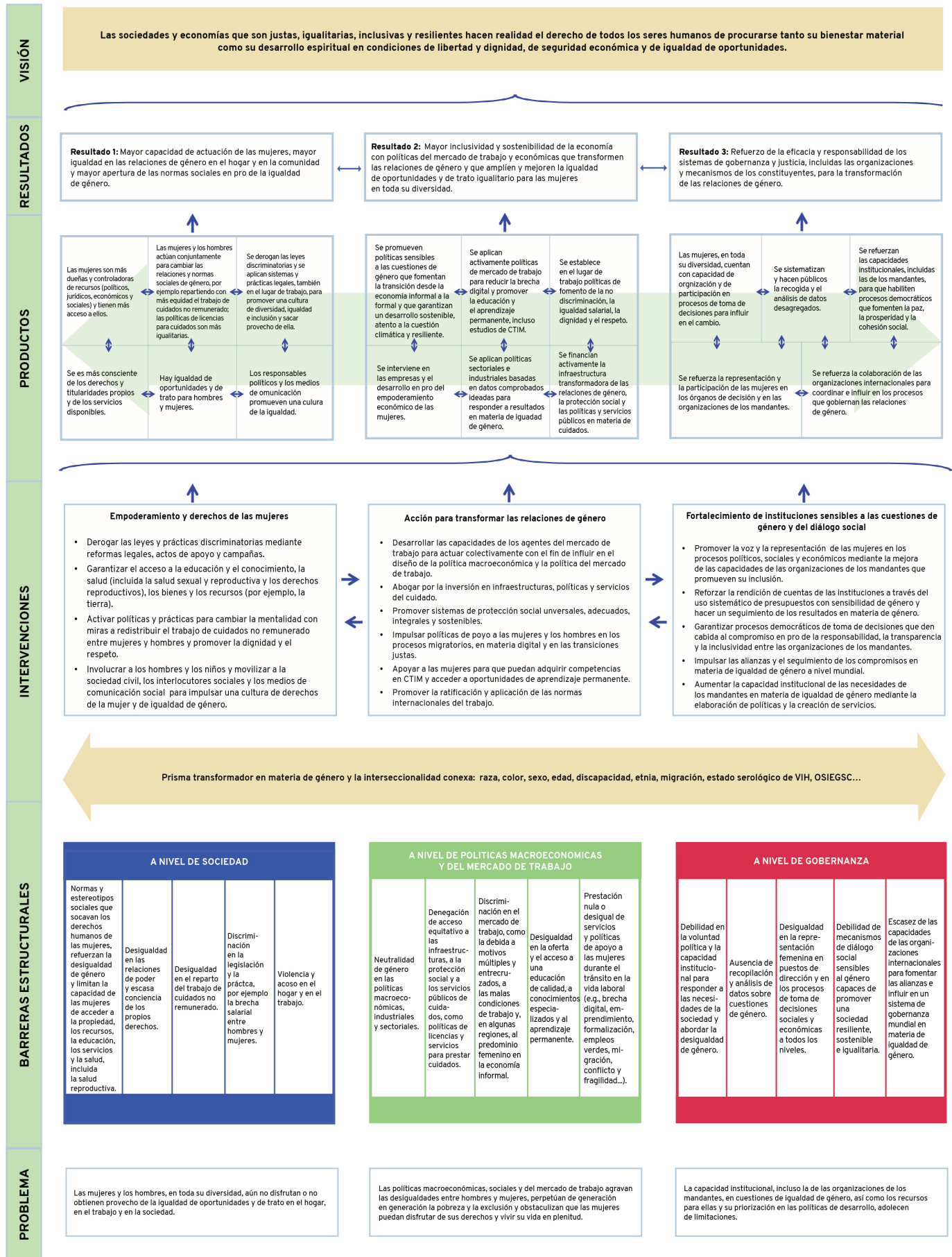
Esta Teoría del Cambio en pro de un programa transformador por la igualdad de género en el mundo del trabajo tiene su fundamento en las normas internacionales del trabajo, en particular las relativas a la igualdad de género<sup>8</sup>. También lo tiene en los compromisos de la OIT en pro de un enfoque del mundo del trabajo centrado en el ser humano proclamado a través de la [Declaración del Centenario de la OIT para el Futuro del Trabajo](#) (2019) y confirmado en el [Llamamiento mundial a la acción](#) de 2021 para una recuperación centrada en las personas de la crisis causada por la COVID-19 crisis que sea inclusiva, sostenible y resiliente. Ambos marcos requieren un programa transformador por la igualdad de género que reconozca las inmensas contribuciones que, en todas sus diversidades, aportan las mujeres al mundo del trabajo y la necesidad de cerrar las persistentes brechas de género. La Teoría del Cambio refleja un doble enfoque de la igualdad de género que la OIT ha incorporado a su modus operandi a lo largo del tiempo. Consiste en integrar la igualdad de género en todos los resultados de su Programa y Presupuesto (P&P), al tiempo que se garantiza que parte de su trabajo se consagre específicamente a acelerar los esfuerzos en pro de la igualdad de género y la igualdad de oportunidades y de trato para todos. Es importante señalar que el P&P determina el rumbo que tomará la acción de la OIT en apoyo de sus mandantes. Por lo tanto, ofrece orientación para el compromiso cuya base radica en los contenidos recogidos en los marcos programáticos actuales y posiblemente futuros de la OIT. La Teoría del Cambio se fundamenta además en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, acordados internacionalmente, y en otras normas e instrumentos de las Naciones Unidas que ofrecen un marco general para la igualdad de género<sup>9</sup>.

Esta Teoría del Cambio contribuye a articular las condiciones y acciones necesarias para avanzar en la igualdad de género en el mundo del trabajo. Se basa en una amplia labor de investigación y en el trabajo sobre el terreno que la OIT y sus mandantes (gobiernos, organizaciones de empleadores y de trabajadores) vienen realizando en los últimos años. Además, responde a las peticiones de los mandantes de la OIT de articular un marco de acción coherente que dé frutos perdurables. Esta Teoría del Cambio se ha elaborado para resumir el enfoque general de la labor de la Oficina en materia de igualdad de género y la forma en que las líneas de trabajo propuestas se integran e interactúan entre ellas para producir los resultados deseados. Al describir las acciones necesarias que conduzcan a la observancia de los derechos y al empoderamiento de todas las mujeres en el mundo del trabajo, la Teoría del Cambio también se vale del mandato de la OIT y de sus ventajas comparativas y señala qué alianzas estratégicas son necesarias para lograr este objetivo.

7 OIT, 2018. [El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente](#).

8 Se trata, entre otras, del Convenio sobre la igualdad de remuneración, 1951 (núm. 100), el Convenio sobre la discriminación (empleo y ocupación), 1958 (núm. 111), el Convenio sobre la protección de la maternidad, 2000 (núm. 183), el Convenio sobre los trabajadores con responsabilidades familiares, 1981 (núm. 156), el Convenio sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos, 2011 (núm. 189) y el Convenio sobre la violencia y el acoso, 2019 (núm. 190). Entre ellas, la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979.Z

9 Entre ellas, la Plataforma de Acción de Beijing de 1995 y la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer de 1979.



## Intervenciones

El logro de la igualdad de género en las sociedades y las economías exige la transformación de las desiguales relaciones de género a nivel social, económico y de gobernanza mediante una combinación de políticas, leyes y prácticas sensatas.

El núcleo de la Teoría del Cambio es un **enfoque transformador** de la igualdad de género encaminado a afrontar las causas fundamentales de la desigualdad de género y desafiar las inicuas relaciones de poder con vistas a transformar las estructuras, las instituciones y las normas y cambiar la forma en que se producen y asignan los recursos. El cambio transformador comienza donde “*el individuo y el sistema confluyen*”. Por tanto, se debe pensar en la interseccionalidad a través de un proceso enfocado en la autorreflexión, las relaciones y los contextos<sup>10</sup>. Para que el enfoque de la igualdad de género sea transformador hace falta la adopción responsable de la **interseccionalidad** teniendo en cuenta sus diversos factores, por ejemplo, la reflexividad, la dignidad, la capacidad de elegir y la autonomía, la accesibilidad y el diseño universal, la diversidad de conocimientos, las identidades entrecruzadas y el poder relacional<sup>11</sup>. Fruto de esto es el reconocimiento de que la vida de las personas está formada por sus identidades, relaciones y factores sociales. Estos factores se mezclan para crear formas de privilegio y opresión que se entrecruzan en función del contexto de la persona y de las estructuras de poder existentes, como el patriarcado, el capacitismo, el colonialismo, el imperialismo, la homofobia y el racismo<sup>12</sup>. Por lo tanto, el programa transformador por la igualdad de género en el mundo del trabajo precisa de una mirada interseccional a fin de identificar las barreras estructurales que jalonan el ciclo de vida y comprender mejor cómo difieren las experiencias individuales, incluso dentro de grupos ya marginados o infrarrepresentados<sup>13</sup>.

### ► Nivel Social

El objetivo a nivel social consiste en garantizar un entorno basado en derechos donde se deroguen normas sociales y jurídicas discriminatorias y se aborden prácticas, supuestos, tradiciones culturales y valores y actitudes individuales que son discriminatorios y que tienen gran arraigo. También en reforzar y promover el acceso a la educación, al conocimiento, a la sanidad<sup>14</sup>, a activos y recursos como la tierra, la igualdad salarial, las políticas de licencia por cuidados<sup>15</sup>, la igualdad de oportunidades y de trato, la dignidad y el respeto. Es de capital importancia

que las mujeres tengan capacidad para influir en el cambio, mientras que a los hombres, los dirigentes empresariales, los trabajadores, los líderes y miembros de las comunidades, los responsables de las políticas y de la toma de decisiones así como a los medios de comunicación y las instituciones del mercado de trabajo les corresponde el importante papel de dar a la entera diversidad de las mujeres apoyo para que su voz se oiga más, para que se les reconozca por las aptitudes y el talento con los que contribuyen al crecimiento económico y al desarrollo social y para que se superen estereotipos de larga tradición.

Es posible dar forma a un contrato de género más igualitario si se admite y se aborda la relación entre el trabajo de cuidados remunerado y el no remunerado, reconociendo, reduciendo y redistribuyendo el trabajo de cuidados no remunerado entre las mujeres y los hombres y entre las familias y el Estado e incentivando y dando representación a las trabajadoras y los trabajadores del cuidado<sup>16</sup>. Esto es posible garantizando un continuo en los cuidados que comprenda una amplia gama de políticas de licencias por cuidados, de servicios y de apoyo a las trabajadoras y los trabajadores que tienen responsabilidades familiares. Estas medidas poseen el potencial de afrontar los persistentes estereotipos y prejuicios de género sobre los roles de género en la sociedad. Sin embargo, en este proceso es necesario prestar cuidadosamente atención a cuestiones relacionadas con la discapacidad, la indigeneidad, el color, la raza, la extracción nacional, la migración, el lugar (campo/ciudad), la condición de seropositivo y otras, ya que, de lo contrario, se mantendrán inalteradas las causas profundas de la discriminación por motivos de género.

El cambio en la mentalidad y las normas arraigadas puede acelerarse si las sociedades y las economías reconocen no sólo que dependen del trabajo de cuidados para sobrevivir y prosperar, sino también que el trabajo y los cuidados están estrechamente interconectados. Esta dependencia mutua es aún más evidente en el contexto de la actual transición hacia una economía digital y verde. Uno de los desafíos esenciales para conciliar los mundos del “trabajo” y de los “cuidados” consiste en promover activamente la igualdad de género. La disminución de las tasas de fertilidad, el aumento de los movimientos migratorios y el envejecimiento de la población, así como el creciente número de mujeres con empleo, constituyen la realidad actual. Acelerar un nuevo equilibrio exige políticas y medidas audaces que pongan fin a la violencia y el acoso y a cualquier forma de discriminación contra las mujeres con el objetivo subyacente de repartir mejor las responsabilidades del cuidado entre los géneros. Es esencial contar con datos fiables y desglosados por género para diseñar tales políticas y supervisar los resultados para determinar lo que funciona para toda la diversidad de las mujeres.

10 UN Women, 2021. [Intersectionality Resource Guide and Tool Kit](#)

11 Para más información sobre los facilitadores de la interseccionalidad, véase: UN Women, 2021. [Intersectionality Resource Guide and Tool Kit](#).

12 UN Women, 2021. [Intersectionality Resource Guide and Tool Kit](#)

13 En septiembre de 2022 se publicará una nota de orientación del sistema de las Naciones Unidas sobre la interseccionalidad, la discriminación racial y la protección de las minorías que será útil para la aplicación de esta Teoría del Cambio.

14 Incluyendo los derechos sexuales y reproductivos.

15 Incluye la maternidad, la paternidad, la licencia parental, las pausas para la lactancia y otras políticas de licencias relacionadas con el cuidado de personas, como la licencia para cuidados de larga duración y la licencia por motivos familiares urgentes.

16 La OIT ha presentado el Marco de las 5 “R” para el Trabajo Decente de los Cuidadores, aceptado en todo el mundo y orientado a la acción, con el fin de promover una vía elevada para el trabajo de los cuidadores mediante el reconocimiento, la reducción y la redistribución del trabajo doméstico y los cuidados familiares no remunerados; la recompensa justa de los cuidadores, al tiempo que se generan suficientes puestos de trabajo en el sector de los cuidados para satisfacer las necesidades de los mismos; y la representación de los cuidadores con derechos, voz y representación en la toma de decisiones, el diálogo social y la negociación colectiva. El marco de las 5 “R” implica que una atención de buena calidad requiere un trabajo decente para los cuidadores, lo que beneficia tanto a los cuidadores como a los beneficiarios y a la sociedad. Para más información: OIT, 2018. [El trabajo de cuidados y los trabajadores del cuidado para un futuro con trabajo decente](#) y OIT 2022. [Los cuidados en el trabajo; invertir en licencias y servicios de cuidados para una mayor igualdad en el mundo del trabajo.](#)

## ► Nivel económico

Es de capital importancia garantizar políticas macroeconómicas transformadoras de las relaciones de género que proporcionan acceso a oportunidades de empleo y que den acceso a infraestructuras, protección social, políticas y servicios de cuidados, en particular a las mujeres y los hombres que están desproporcionadamente representados en la economía informal. Para ello debe ampliarse el espacio fiscal para invertir en la prestación, los servicios y las infraestructuras del cuidado, reduciendo y repartiendo así los cuidados no remunerados y el trabajo doméstico y permitiendo que las mujeres dispongan de más tiempo para el aprendizaje permanente y oportunidades de empleo y para ayudarlas a transitar a la economía formal. El apoyo a las mujeres mediante la transformación global relacionada con la tecnología, la demografía y el cambio climático y en situaciones de conflicto y fragilidad requiere un enfoque que permita a las trabajadoras y los trabajadores estar al día en cuanto a las demandas de nuevas competencias y adaptarse a las necesidades de los empleadores. El aprendizaje permanente puede servir para evitar que las personas que emigran del campo a la ciudad no pierdan el tren de las transiciones sociales y económicas. Un objetivo explícito de las políticas debe consistir en medidas proactivas que alienten a las mujeres jóvenes a cursar estudios de ciencias, tecnología, ingeniería y matemáticas (CTIM) y a orientarse profesionalmente mediante programas de formación destinados a facilitar que mujeres y hombres puedan reincorporarse al trabajo tras el parto o al acabar un período de licencia parental o como resultado de un desempleo prolongado por prestación no remunerada de cuidados familiares. Del mismo modo, hay que ocuparse de la calidad y el valor del trabajo en las profesiones y sectores de predominio femenino mediante políticas activas del mercado de trabajo, garantizando al mismo tiempo que esos empleos tengan protección social, aporten suficiente seguridad económica y ofrezcan posibilidades de ascenso.

Las iniciativas accesibles de aprendizaje permanente con perspectiva de género también han de tener por objeto cerrar la brecha digital de género. Es importante que las políticas de desarrollo de la iniciativa empresarial y su aplicación mediante la creación de entornos propicios (por ejemplo, en el contexto de la tecnología, la innovación, el cambio climático, las finanzas y la contratación pública) estén más integrados y sean más inclusivos y transformadores del género.

El logro de la igualdad de oportunidades, el respeto de la dignidad de las personas y el fomento de relaciones armoniosas y productivas en el trabajo y la promoción de empresas sostenibles que fomenten prácticas empresariales responsables exige también que se acabe con la violencia y el acoso en el mundo del trabajo. Es necesario prestar más atención a incentivar que se ayude a las mujeres, incluso a las que trabajan en la agricultura, a transitar a empresas formalizadas, por ejemplo, a través de cooperativas y otras empresas de economía social y solidaria, así como a acceder a oportunidades de contratación pública. La promoción y aplicación efectivas de las normas internacionales del trabajo ofrecen una guía clara en tal proceso hacia la mejora de las condiciones de trabajo para todos. También benefician a las trabajadoras y los trabajadores los acuerdos de trabajo flexibles encaminados a mejorar el equilibrio entre la vida laboral y la personal, lo que a su vez puede mejorar la calidad de la vida laboral y el rendimiento de las empresas.

## ► Nivel de Gobernanza

Las instituciones y sistemas transformadores del género son cruciales para crear el entorno propicio necesario que garantice que se cuenta con políticas y servicios nacionales y que responda con igualdad y equidad a los derechos y necesidades de mujeres y hombres en su diversidad. A tal fin, fortalecer los mecanismos institucionales para la igualdad de género con un enfoque general gubernamental y mejorar la recopilación y el análisis de datos, el seguimiento y la evaluación permitiría arrojar más luz sobre las desigualdades y formular políticas basadas en datos comprobados y destinadas a acelerar una eficaz priorización de las inversiones e intervenciones en pro de la igualdad, la equidad y la inclusión en materia de género. Un aspecto importante de cualquier enfoque de fortalecimiento institucional consiste en mejorar la concienciación y el conocimiento respecto de la igualdad de género y de las cuestiones relacionadas con ella en contextos específicos, de modo que se puedan idear y aplicar intervenciones selectivas. Sin concienciación, comprensión y capacidades es difícil que las instituciones emprendan un cambio y una estructuración de los sistemas que sean transformadores.

Para ello, los presupuestos con perspectiva de género siguen siendo un instrumento eficaz para que las instituciones sean más responsables. Sin embargo, el liderazgo y la participación incondicionales de las mujeres en los procesos de toma de decisiones son un requisito previo fundamental para garantizar que todas las mujeres se beneficien con más equidad de los sistemas de gobernanza, incluido el acceso a la justicia.

Las organizaciones de empleadores y trabajadores desempeñan un papel fundamental para impulsar la diversidad, la inclusión y la igualdad en el mundo del trabajo. Es necesario reforzar las capacidades de los interlocutores sociales para responder a las prioridades de las empresas y las trabajadoras y los trabajadores y para defender el programa transformador por la igualdad de género a través del diálogo político con los gobiernos. Las sociedades no pueden permitirse dejar a las mujeres al margen de estos procesos. Al abordar las cuestiones de la representación y la participación de las mujeres tanto en los órganos tripartitos como en los sindicatos y en las organizaciones de empleadores, el diálogo social, incluida la negociación colectiva, ha demostrado tener efectos positivos en hacer que el trabajo sea decente y mejor remunerado, en superar la discriminación y en redefinir las normas sociales, promoviendo al mismo tiempo la cohesión y la paz sociales. Las organizaciones internacionales que apoyan estos procesos también tienen un papel que desempeñar para garantizar su integridad predicando con el ejemplo en materia de igualdad de género y financiando y procurando asesoramiento técnico a los gobiernos y a la sociedad civil.

## ► Participantes en la acción

La realización de un programa transformador por la igualdad de género requiere actuar en la totalidad de sus múltiples factores impulsores. Esto puede lograrse gracias a la coordinación de esfuerzos entre los ministerios y los organismos públicos de mujeres y en estrecha consulta con las organizaciones representativas de empleadores y trabajadores y la participación de éstas. La sociedad civil también desempeña un papel importante. Al sistema de las Naciones Unidas le corresponde el importante papel de

recurrir a sus funciones de coordinación, crear alianzas estratégicas y promover la movilización social con una mayor participación de las mujeres en los órganos y procesos de toma de decisiones. Esto reforzaría la rendición general de cuentas en materia de igualdad de género. A este respecto, la OIT forma parte del Plan de Acción amplio del sistema de las Naciones Unidas (ONU-SWAP) sobre igualdad de género y empoderamiento de las mujeres (GEEW), que permite que las cuestiones de género se integren de forma sistemática y medible en todas las funciones institucionales principales de las entidades del sistema de las Naciones Unidas. Además, la OIT cuenta con el Plan de Acción sobre la Igualdad de Género, una herramienta programática en apoyo de la aplicación efectiva e inclusiva, con perspectiva de género, del Programa de Trabajo Decente. Para los proyectos de cooperación técnica hay también mecanismos internos de control de calidad relacionados con el género que comprenden un sistema de marcadores de género destinado a garantizar que en todas las intervenciones de la OIT se aborde eficazmente la igualdad de género así como, más en general, la no discriminación. Por último, a las Instituciones Financieras Internacionales les corresponde el papel fundamental de dar prioridad a las inversiones que puedan transformar las relaciones de poder entre los géneros y beneficiar más igualitariamente a las mujeres y a los hombres.

### ► Contribución de la OIT

Gender equality is a universal common goal and an aspiration that passes through the world of work. As mentioned before, a transformative and measurable gender equality agenda features prominently in the ILO Centenary Declaration adopted in 2019, in the Call to Action and in the 2030 Agenda for Sustainable Development, notably in Sustainable Development Goals 5 and 8. The commitment of ILO's constituents to deliver on that agenda is also reflected in the ILO's current programmatic priorities, which combine the fight against gender discrimination and bias in respect of women's access to, and progress in, labour markets; the just valuation of women's work and reduction of the gender pay gap; support for a more even distribution of unpaid care work between families and the State and between men and women; and the elimination of violence and harassment in the world of work. Delivering on this agenda requires the implementation of a package of integrated, inclusive, and transformative policies and measures, informed by the relevant international labour standards. In addition, gender mainstreaming throughout all its work is a key to the success of the ILO to deliver on gender equality.



#### Contacto

Organización Internacional del Trabajo  
Route des Morillons 4  
CH-1211 Geneva 22  
Suiza

Servicio de Género, Igualdad, Diversidad e Inclusión (GEDI)  
T: +41 22 799 6730  
E: [gedi@ilo.org](mailto:gedi@ilo.org)  
[www.ilo.org/ged](http://www.ilo.org/ged)