

# Mujeres en el Mundo:

Migración, género, trabajo  
historia, arte y política

Yamile Delgado de Smith

María Cristina González

■ Coordinadoras



## Un avance en las políticas de empleo en Argentina desde lo focal al “mainstreaming de género”

---

María Estela Lanari  
Eugenio Actis Di Pasquale  
Argentina

*“Emilia tenía particular devoción por la Geneve College que en 1874, cuando ninguna universidad norteamericana permitía la entrada de mujeres a la carrera de medicina, los alumnos de esa escuela, consultados por el decano sobre si aceptarían una mujer entre ellos, dieron por escrito un sí unánime, pensando que la pregunta era una broma.”*

*(Angeles Mastretta en Mal de Amores)*

Desde el retorno del sistema democrático en Argentina el tema de género ha sido impulsado por el avance de la mujer en las distintas áreas e incorporado en la agenda pública nacional. Sin embargo, a pesar de haber transcurrido veinticinco años, no tiene aún en la cultura cívica y política nacional el tratamiento de eje transversal, en ello radica la diferencia entre ser objeto o sujeto de políticas. En el caso del empleo, el aumento de la Tasa de Actividad de las mujeres significó en los años noventa un impulso a la participación, aunque los elevados porcentajes de la misma pusieron en evidencia que ello fue producto del esfuerzo adicional para sostener sus hogares ante el elevado desempleo de los hombres. La condición de precariedad, el perfil de las ocupaciones y las brechas de ingresos, dejan claro el espacio que aún hay que recorrer para consolidar una plataforma de igualdad en donde el modo en que se diseñen las políticas definirán las posibilidades concretas de equidad.

### **La inserción de la mujer en el mercado laboral de Argentina**

El dinamismo de las mujeres en el mundo del trabajo no es un hecho reciente en la Argentina y su participación ha sido y es obvia en la construcción social del

país. Según afirma Barrancos<sup>1</sup> *“las mujeres fueron precursoras del Estado benefactor. Cuando éste maduró plenamente, hacia 1950 en la Argentina, pudo verse que la larga participación de las mujeres en la agitación o en la contención, aportó modelos, tópicos y asuntos fundamentales para la acción del Estado, ya fuera porque generaron leyes de protección, a las mujeres, a los niños, a los trabajadores, o porque comprometieran una manifiesta amplitud en el campo de la educación, de la salud y de la previsión.”*

No obstante, su presencia reviste particularidades ampliamente advertidas en los estudios de género en los cuales se hacen visible las problemáticas de segregación y discriminación<sup>2</sup>, aspectos distintivos de los modos de inserción laboral femenino a los que nos referiremos en este análisis. Otra particularidad, relacionada con las características de los trabajos que desempeñan las mujeres está vinculada con el hecho de que el ritmo de inserción laboral tiende a ser mas activo en períodos de crisis. Durante estos ciclos las mujeres engrosan la oferta laboral en calidad de *“trabajador adicional”* carácter que predominó en Argentina durante los años noventa, en consonancia con los cambios en la estructura del empleo.

En los años de la reestructuración<sup>3</sup> (Lanari, 2003), cuando el trabajo comenzó a constituir un tema principal de la agenda pública y proliferó el interés por el campo laboral, la situación de la mujer en este ámbito se incorporó al análisis de modo ineludible. Además de haber aumentado gradualmente su participación por motivos sociales y culturales, su incorporación estuvo traccionada por la pérdida de trabajo de los jefes de hogar y por la necesidad de compensar esos ingresos en el núcleo familiar.

Según registra la Encuesta Permanente de Hogares -EPH-, entre 1991 y el 2001, la tasa de actividad -TA- de las mujeres se incrementó en 5.4 pp., alcanzando en el 2003, para el tramo de 15 a 65 años, al 52,8%. Mientras que entre los varones del mismo grupo de edad la tasa tuvo una tendencia inversa ya que en el mismo período cayó 3 pp. En ese lapso la tasa de desempleo femenina fue superior a la masculina, pero a partir de mayo de 2002 la situación se revirtió y por primera vez en dos décadas las tasas de desocupación de los hombres superaron a las de las mujeres. (Giacometti, 2005)

Si se tienen en cuenta el avance del sector servicio por sobre los otros sectores de actividad y la sobrerrepresentación de las mujeres de acuerdo a patrones de segregación femenina, (Elder y Jonson, 1999, Cortés, 2000, Esquivel, 2003), es posible observar que en la Argentina de los noventa las ramas que generaron empleo a las mujeres se reducen al comercio (21,1%), el empleo doméstico en hogares privados (17.9%), la enseñanza (16,1%) y los servicios sociales y de salud (16%).

En un estudio reciente, en el que se valora el déficit de Trabajo Decente desde el enfoque de género (Actis Di Pasquale, op.cit)<sup>4</sup>, se pudo apreciar que en el país bajo el régimen de precariedad de esos años los cambios ocurridos en el mercado de trabajo repercutieron con mayor énfasis en la población femenina, a pesar que la mujer ya

había superado en ese ciclo rémoras históricas en la capacitación formal y en las posibilidades de acceso a ámbitos de participación que tradicionalmente les habían sido vedados. Sin embargo, como sostiene el análisis, a pesar de que ellas poseen un mayor capital humano acumulado, a la hora de cubrir las vacantes laborales ello no ha sido tenido en cuenta.

En el año 2002, entre los ocupados asalariados con relación precaria e inestable las mujeres fueron significativamente perjudicadas (48%) en relación a los empleos no registrados de los varones de (41%). Situación agravada por la elevada desigualdad de las remuneraciones salariales (Esquivel y Paz, 2005).

En el marco del contexto recesivo de ese año, debe también considerarse que la situación de pobreza que caracterizó a la Argentina (55,2% pobres, 26,2% indigentes), requirió acciones paliativas que se implementaron a través de los planes de empleo de los cuales el 69,3% beneficiaron a mujeres. Dado que estos planes requieren de contraprestación laboral y quienes lo detentan son considerados en las estadísticas como “ocupados”, ello estaría explicando el aumento de la TA femenina.

La fragilidad laboral de los puestos de trabajo que desempeñan las mujeres además de estar condicionada por el lugar de residencia, también está influenciada por otros factores como son el estrato socio-económico de pertenencia y el nivel de educación alcanzado, como así también por los tramos de edad o la composición del hogar.

En un estudio oficial sobre la situación laboral de la mujer Contartese y Maceira (2005) constatan que en el 2005 la TA, estimada por la EPH, fue del 55,7% para las mujeres comprendidas en edad de trabajar, relación que alcanzó el 67,3% entre las más educadas y al 44,7% entre las de menor nivel educativo, 3,6 pp. menos que en el 2003 situación influenciada por la reactivación económica que trajo aparejada una mayor inserción en el mercado laboral de los jefes varones.

Datos más recientes del 2006, muestran que la TA de las mujeres aumentó levemente para ubicarse en el 56,8%, pero en el tramo entre 35 y 49 años es del 70%, y aumenta 4,5 pp. si son jefas de hogar. Participación que decrece cuando las mujeres en el período más activo de la vida tienen mayor cantidad de hijos pequeños, siendo tan solo de 29,6% en los hogares con tres o más menores.

Asimismo, la estimación por nivel educativo permite advertir que en ese periodo 2005-2006- mientras que la TA para las mujeres de menor instrucción no sufrió alteraciones, entre las que poseen el más alto nivel educativo la TA creció en 15 pp., ya que el avance en la educación formal achica la brecha de género en la actividad.

Un análisis más desagregado sobre la situación laboral confirma que los puestos de tiempo parcial - hasta 35 hs – son ocupados mayoritariamente por las mujeres quienes representan el 46,4% de la población ocupada. Las razones de esta elección que marca la “preferencia” femenina en el modo en que se realiza el *trabajo pro-*

*ductivo* están estrechamente vinculadas con la segregación horizontal que ubica a las mujeres en determinados sectores económicos y ramas de actividad en los que la duración de la jornada es menor a la de tiempo completo (Servicio Doméstico 97,8%; Enseñanza 77,8%; Servicios Sociales y de Salud, 70%), mientras que por el contrario la intensidad laboral de los varones hace que más del 50% esté sobreocupado.

Otro indicador de la situación en el empleo identifica la precariedad del trabajo a través de la registración en la seguridad social, siendo que a pesar de la acción proactiva del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social para fomentar el trabajo registrado a través del Plan Nacional de Regulación del Trabajo y las acciones de promoción de Trabajo Decente, aun el 45% de las asalariadas no están registradas. Hecho que se agrava si se considera que del total de trabajadores familiares sin salario aproximadamente el 73% son mujeres.

La calificación muestra además que entre quienes son asalariados la presencia femenina en cargos de jefatura es tan solo del 25,7% y sobre el total de ocupados en puestos de alta jerarquía la proporción mujeres no alcanza al 30%.

Por lo antes dicho es palpable que en la ocupación persiste, a pesar de los mayores niveles de educación y de intervención en la vida ciudadana a los que ya hemos aludido, la estructura de participación que privilegia a los varones. Perduran también los obstáculos que a la calidad del trabajo impuso el régimen de precarización de los años noventa y a pesar de los cambios que induce el nuevo patrón de crecimiento<sup>5</sup> los beneficios que conlleva la creación de nuevos puestos de trabajo alcanzan más a los varones que a las mujeres, ya que las ramas de actividad que lideran la creación de vacantes son típicamente masculinas, como es el caso de industria.

## **La búsqueda de trabajo**

A pesar de los cambios actualmente, persisten las trabas para ingresar al mercado laboral para aquellas desocupadas con hijos (22%) y para las que son jefas de hogar (17%), mientras que los varones jefes registran una tasa de desocupación menor al 5%.

Además, la brecha en la ocupación es más amplia cuando se avanza en edad dado que el cociente entre la tasa de desocupación de las mujeres y los varones entre 35 y 49 años es de 1,92.

La educación, para aquellos que buscan trabajo, muestra que los porcentajes más bajos del desempleo están entre quienes completaron los estudios terciarios sean varones o mujeres. Como atributo de las personas también influye en la cantidad de tiempo de trabajo ya que en el caso de quienes están subocupados la poca instrucción define la subocupación, aunque entre ellos son las mujeres que no finalizaron la escuela primaria las que poseen la tasa más alta de esta categoría (24,4%) frente a los varones (14,6%).

## Las diferencias de ingresos

Con relación a esta brecha recordemos que el Convenio número 100 y la Recomendación número 90 de OIT establecen medidas que promueven la igualdad de remuneración por trabajos de igual valor o similar entre hombres y mujeres. Sin embargo la discriminación en la asignación de retribuciones implica desigualdad de oportunidades aun previas al ingreso de la mujer al mercado de trabajo.

Se sabe que los factores que inciden en la disparidad salarial son múltiples y de distinto orden por lo que la determinación de las brechas de ingresos está restringida por la disponibilidad de información, situación que en el caso nacional se manifiesta en la insuficiencia de indicadores y en la falta de estudios sectoriales con perspectiva de género, (OIT, 2003; Esquivel y Paz, 2005; Giacometti, 2005)

A pesar de esas restricciones los análisis que abordan esta problemática coinciden en que existe en Argentina una elevada desigualdad de retribuciones horarias entre varones y mujeres, situación que también se vio agravada en la década pasada. De acuerdo a los cálculos efectuados para el 2006 la brecha entre personas ocupadas es de 29,5% si se toma como referencia el ingreso mensual. La menor cantidad de horas semanales trabajadas por la mujer aparece como la variable de mayor relevancia para explicar estas diferencias. Por lo tanto, en este estudio también se consideró el ingreso horario para conocer la asimetría de ingresos entre géneros y en este sentido, se confirma la existencia de una aparente paridad general de ingresos horarios aunque esto se da en un marco en que el salario recibido en el sector informal es de aproximadamente la mitad del que se percibe en el formal. Con esta medida la brecha es nula entre quienes tienen primaria incompleta se incrementa en proporción al grado de avance en la educación alcanzando el 11,3% la distancia entre varones mujeres que completaron el ciclo superior.

En el esquema de participación de mujeres y hombres en este último período, pese a los cambios macroeconómicos e institucionales y el ámbito de concertación en que se desenvuelven las relaciones laborales, persisten las situaciones ya señaladas de segregación y discriminación que describen en parte la inequidad entre géneros. Queda claro que esta situación afecta más a las mujeres cuando su situación de vulnerabilidad está sostenida por su condición de pobreza, sus bajos niveles educativos y por su “*responsabilidad*” en el trabajo reproductivo.

En suma, la igualdad en el trabajo es una meta que para ser lograda demanda un rol activo del Estado. De acuerdo a la Memoria del 2001 de la Declaración Sociolaboral del MERCOSUR, relativa a la Promoción de Igualdad de Mujeres y Varones, se han esbozado líneas de acción en ese sentido consolidando el camino ya trazado en la Constitución Nacional relativo a la consagración de derechos de todos los ciudadanos y ciudadanas, y a la abolición de cualquier forma de discriminación. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) continúan ese sendero al definir en forma específica la necesidad de promover la igualdad de género<sup>6</sup>.

## Políticas sociales: políticas de empleo en la Argentina reciente

La descripción del mercado laboral con eje en la participación de la mujer permite advertir que en el período de reestructuración, coincidente con una mayor participación de la mujer y en el de recuperación reciente, los cambios más sustantivo radican en que durante el período de pérdida de puestos de trabajo las mujeres salieron al mercado y que con la reactivación fue el hombre el que retomó los puestos de trabajos perdidos cuando la desocupación subía a dos dígitos. Actualmente, a pesar de haberse logrado cierto nivel de equidad en varios planos de la vida ciudadana, en el campo laboral persisten las rémoras que ponen en desventajas a las mujeres con relación a los varones.

El punto que nos interesa explorar es en qué se ha avanzado cuando de políticas de empleo se trata. En esta línea resulta de interés distinguir si en Argentina hubo, como sucedió en el campo económico y político luego del estancamiento de principios del milenio, un antes y un después en las políticas sociales.

De acuerdo con Rolando Franco (1996), durante los años noventa se pudo constatar una mayor diversificación en el diseño, implementación, control y financiamiento de las políticas sociales como alternativa al monopolio estatal característico de las políticas universalistas. Esta diversificación se dio en varios planos. En primer lugar, se promovió a una mayor participación de la sociedad civil a través de diferentes instancias como las organizaciones no gubernamentales, las redes de sociabilidad primaria, o distintos actores del sector privado, lo cual supone una compatibilización del interés social con la posibilidad de lucro en favor de los agentes intervinientes.

En segundo lugar, se planteó una descentralización jurisdiccional que transfirió funciones desde los organismos centrales a los estados locales. Esto permitiría una mejor evaluación de las necesidades de los potenciales beneficiarios, así como un mayor control de las burocracias.

En tercer lugar, se buscó distribuir las cargas de los planes (de asistencia social) a partir del criterio de cofinanciación a través de la búsqueda de fuentes alternativas de recursos que complementen a la financiación estatal, lo cual incluye entre otras cosas aportes voluntarios del sector privado, el cobro de tarifas diferenciales por servicios equivalentes según criterios de necesidad, e incluso distintas formas de contribución por parte de los mismos beneficiarios de los programas.

Este modelo de políticas se **focaliza** en determinadas poblaciones objetivo en función de carencias específicas, situación que garantizaría mejores impactos de acuerdo a la ecuación costo-beneficio. Su surgimiento viene en reemplazo de las denominadas políticas universalistas promovidas desde el Estado para garantizar los derechos de ciudadanía tal como los había ideado Beveridge a mitad del siglo pasado.

La principal diferencia entre ambos enfoques es que las denominadas políticas focalizadas no están dirigidas a actuar sobre los procesos que generan pobreza y la

desafiliación o desigualdades, mientras que las universalistas propenden a la integración social siendo características del Estado de Bienestar.

Si bien, técnicamente no son acciones excluyentes, las tendencias dominantes en el país en los años noventa las esgrimieron como antitéticas. El principal argumento radicaba en cuál debía ser el rol del Estado y, dada la tendencia dominante de predominio del mercado, las políticas focalizadas fueron las que lideraron en los últimos años. Lo cual se implementó sobre la base de la clausura de prestaciones básicas anteriormente instituidas tanto en el plano de la seguridad social, como en el de la salud, la educación o la vivienda.

Entre las políticas sociales las que se refieren a los incentivos que promueven el empleo tienen diferencias según sea la orientación de las acciones. En ese sentido encontramos oportuna la clasificación de Samaniego (2002) quien distingue entre *Políticas de Empleo*, *Políticas Laborales* y *Políticas de Mercado de Trabajo*. De modo sucinto, podemos afirmar que durante los años noventa fueron éstas últimas las que lideraron la política económica, buscando mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante políticas activas y pasivas dirigidas a intervenir sobre grupos específicos de la población, entre ellos las mujeres como grupo vulnerable estigmatizado por su condición de pobreza.

A partir del 2003, con la recuperación del empleo, siguiendo el criterio de que las políticas sociales son procíclicas con el desempeño laboral, hubo cambios en los lineamientos de las principales acciones a partir de lo cual comienza a visualizarse un sendero en donde las *Políticas de Empleo* son preponderantes y tanto lo focal como lo universal transitan conjuntamente. Y es en este equilibrio que entendemos se abre la posibilidad de diseñar políticas en donde las cuestiones de género pueden ser abordadas de manera transversal.

### **Lo focal a través de programas específicos para mujeres**

En el marco general de las políticas activas que actualmente se están ejecutando, se pueden identificar programas específicos que contemplan entre los sectores más vulnerables a las mujeres pobres. Tan solo en los planes de capacitación sobre un total de 80.235 individuos que asistían a los programas en el 2006, el 84% eran mujeres. De ese total de el 76% asistieron a cursos de formación profesional y el 85% participaron en el programa terminalidad educativa. Entre las acciones específicas pueden citarse:

#### **Programa seguro de capacitación y empleo para el servicio doméstico**

Este programa se creó ante la necesidad de implementar medidas tendientes a la profesionalización y jerarquización de las/os beneficiarias/os que se desempeñan en el Servicio Doméstico y se incorporan al Seguro de Capacitación y Empleo -SCyE-



En paralelo se implementaron acciones que permitieran a este tipo de trabajadoras a la seguridad social a través del accionar conjunto del MTEySS y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP). En este sentido, se propone compatibilizar los beneficios correspondientes a la participación de las personas en el Seguro de Capacitación y Empleo con los derivados de la adhesión al *Régimen Especial de Seguridad Social para empleados del Servicio Doméstico*. Política que viene a completar el programas de regulación del empleo y permitirá que las personas beneficiarias del SCyE trabajadoras del sector, mantengan o mejoren sus ingresos; accedan a servicios de salud y cobertura previsional; participen de cursos y actividades de formación profesional para mejorar su situación laboral y la calidad de los servicios brindados.

### **Programas para mujeres del ámbito rural**

En el repertorio de acciones destinadas a grupos particulares deben señalarse las dirigidas a las mujeres que se encuentran en el ámbito rural. Tal como señalan Biaggi, Canevari y Tasso (2007) *"Las condiciones de exclusión de las mujeres campesinas y aborígenes (de Argentina) están en directa relación con su condición y posición como mujeres y su ámbito de residencia, vida y trabajo considerado de relativa importancia y con poca incidencia de presión en el ámbito político"*.

No obstante, los numerosos programas sociales implementados desde el Estado en los últimos años han buscado atenuar esa situación relegada. Algunos de ellos datan de fines de la década del 80 y continúan vigentes. Entre ellos se registra Proyecto Mujer Rural; el Programa Social Agropecuario; el Programa de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER); el Programa de Desarrollo Rural (PRODERNOA y PRODERNEA). Todos ellos cuentan con el apoyo del Estado a través de los Ministerios de Desarrollo Social, de Trabajo y Seguridad Social, de Economía y, particularmente del INTA - Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. Además de organizaciones civiles, sociales y gremiales como así también de redes a nivel regional y nacional como TRAMA que es la Red Nacional de Técnicas e Instituciones que trabajan con mujeres rurales en el marco del desarrollo rural<sup>7</sup>.

Paralelamente a estos programas focales existe otra línea de trabajo que se relaciona con la institucionalidad de género, es decir con la consolidación de espacios en el aparato del Estado. El hecho de institucionalizar la perspectiva de género en la estructura burocrática en todos los niveles de la organización estatal es sin lugar a duda la clave para avanzar ya que desde allí es factible promover el cambio en forma sostenida y a largo plazo.

### **Áreas de Gestión**

En este punto referimos exclusivamente a aquellos espacios que con este propósito promueven acciones relativas al campo laboral.

Una de las áreas en la que más se fomenta la concreción de acciones es en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social es el de la **Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre hombres y mujeres en el Mundo Laboral (CTIO)** que ha logrado instalarse como un mecanismo de consulta permanente que trasciende el ámbito de este ministerio ya que coordina sus acciones con otros ámbitos estatales.

El espacio institucional de la CTIO se remonta a 1998 y a partir del año 2005 se amplió la composición mediante una Nueva Acta Integración. Su rol es fundamental en la promoción de políticas tendientes a la igualdad y a la erradicación de la discriminación por razones de género en el mercado de trabajo y es un ejemplo paradigmático de consolidación.. Su plan de acción para el período 2006 – 2007 cuyo lema es **“Por la inclusión en el Mundo Laboral”** expone las prioridades que actualmente se debaten:

En lo vinculado a la atención de mujeres y varones víctimas de situaciones de violencia laboral se enumeran a continuación las principales acciones realizadas:

- Firma de un convenio entre el MTEySS y la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas – Resolución MTEySS N: 51/06. Realización del seguimiento legislativo de proyectos presentados sobre el tema.
- Participación como órgano de Consulta Pública del Proyecto de Ley sobre Violencia Laboral elaborado por las Comisiones de Trabajo y Previsión Social, de Derechos y Garantías, Legislación General y Población y Desarrollo Humano sobre el Proyecto de Ley sobre violencia en el trabajo. Apoyo a la iniciativa y recomendaciones a la misma.
- Firma de la resolución N: 05/2007 del MTSySS por la que se conformó la **Oficina de Asesoramiento sobre Violencia Laboral – OAVL** – y un cuerpo consultivo integrado por especialistas en la materia. Entre sus objetivos se propone que los integrantes de la Comisión Tripartita, junto a la sociedad civil elaboren propuestas de políticas públicas destinadas a la prevención, asistencia y erradicación de la violencia laboral. Asimismo, se participó en actividades de formación y sensibilización con el
- **Programa de Fortalecimiento de los Derechos y Participación de las Mujeres del Consejo Nacional de Políticas Sociales “Juana Azurduy”** dependientes de la Presidencia de la Nación, elaborándose conjuntamente un cuadernillo denominado “Mujer y Trabajo” que contiene temas tales como Brecha Salarial, Responsabilidades Familiares Compartidas, Negociación Colectiva e Historia de mujeres trabajadoras.

- Se ha iniciado la elaboración y difusión de cuadernillos que dan cuenta de distintas situaciones por las que atraviesa la mujer en el mercado laboral en relación a los varones, los cuales abordan temas como: las mujeres y Trabajo: Características Generales, brecha salarial entre varones y mujeres, violencia laboral y el seguimiento de la Ley de Cupo Sindical Femenino.

Además, con dependencia directa de la Jefatura de Gabinete funciona el **Consejo Nacional de La Mujer**. Este es un espacio gubernamental con rango constitucional responsable del cumplimiento, en todo el país, de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, ratificada por Ley 23.179. Junto al MTEySS, forma parte del Programa Nacional Mujer, Equidad y Trabajo para promover y hacer efectiva la igualdad de oportunidades para varones y mujeres en materia de trabajo, dentro del esquema del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Se constata también que a nivel descentralizado en distintas regiones del país existen, con distintos rangos, espacios destinados a proponer la equidad de género. No obstante, la instalación del eje de género en las decisiones es un desafío por alcanzar.

### **El sendero a recorrer**

Con ese propósito, al enfocar la mirada en la experiencia europea nos relacionamos con los réditos de la transversalidad como estrategia para avanzar. Los antecedentes en el tema los encontramos en el Informe Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas" de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming del Consejo de Europa, de 1999, en el cual se afirma: "*el mainstreaming de género es la organización (la reorganización), la mejora, el desarrollo y la evaluación de los procesos políticos, de modo que una perspectiva de igualdad de género se incorpore a todas las políticas, a todos los niveles y en todas las etapas, por los actores involucrados en la adopción de medidas políticas*".<sup>8</sup>

Este conjunto de criterios con los que se orienta el tratamiento de las políticas en la UE constituye, junto a las políticas de igualdad, un binomio inseparable, (Lombardo, 2003). El enfoque se rige según cinco principios:

1. Transformación conceptual: la igualdad de hecho pasa a sumarse a la igualdad de derecho.
2. Introducción del mainstreaming de género en la agenda política.
3. Intervención de las mujeres en las instituciones y en los espacios de toma de decisiones.

4. Preferencia hacia las políticas de igualdad de género y otras de trascendencia para las mujeres
5. Reforma del funcionamiento de las Administraciones en cuanto a proceso, mecanismos (cambio en la modalidad de coordinación y empleo de una metodología que integre la recogida de datos desagregados por género y la evaluación del impacto de género) y agentes políticos (agentes políticos, institucionales, especialistas en igualdad de género, miembros de la sociedad civil).

Como marco busca impulsar la homogeneidad entre un conjunto de políticas de igualdades muy diversas que existen entre los países integrantes de la UE. Para ello la Comisión Europea dispone de unidades de promoción de esta estrategia, a saber: Grupo de Comisarios para la Igualdad de Oportunidades, Grupo Interservicios para la Igualdad de Oportunidades y Comité Consultivo sobre la Igualdad de Oportunidades entre hombres y Mujeres.

Lo que se destaca de la perspectiva adoptada es que no han sido suficientes las acciones específicas y la institucionalización de género para lograr una puesta en común en el territorio europeo, ya que tal como revelan la conclusiones del reciente Encuentro Europeo por la Igualdad<sup>9</sup>, *“existe una necesidad real de definir las políticas de género y de gestionar y legislar esta materia, tomando como referencia las directrices generales de la UE en esta materia, tanto en la vida pública como privada”*.

La puesta en marcha de la estrategia de mainstreaming impone otra perspectiva y requiere de nuevos resortes de seguimiento. En primer lugar porque la consolidación de una propuesta de este tipo requiere formación, convicción y compromiso de quienes la lleven a cabo, y en segundo término porque se requiere de permeabilidad y consensos para que efectivamente se adopte como direccionalidad en la toma de decisiones.

### **La experiencia reciente en el campo laboral**

Con la creación del área Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, a fines del 2007, se fortaleció, según expresas sus propósitos, la voluntad de instrumentar políticas de Estado que permitan avanzar hacia a la transversalización de la perspectiva de género en todos los programas y acciones vinculadas al ámbito laboral, profundizando y consolidando la tarea que con este objetivo viene desarrollando la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CTIO) en relación con los interlocutores internos y externos al Ministerio: los sindicatos y los empleadores privados.

Los objetivos son al respecto muy precisos:

- Lograr que la perspectiva de género e igualdad de oportunidades cruce todas las definiciones y acciones políticas del MTEySS, diseñando propuestas de acción para cada una de los programas en ejecución por parte del MTEySS.
- Diseñar instrumentos operativos adecuados a la transversalización de la perspectiva de género y desarrollar mecanismos para el monitoreo y el seguimiento de las políticas del Ministerio.
- Articular acciones con otras áreas y organismos gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y organizaciones de la comunidad, propiciando la conformación de dispositivos intersectoriales y redes, que permitan promover el trabajo decente.
- Generar acciones de sensibilización, formación y capacitación que permitan difundir la propuesta e implementar las acciones.

Las líneas de trabajo de este espacio recientemente configurado en el MTEySS, propone cambiar la visión en el diseño de las políticas ya que apela a que contemplen las diferencias, especificidades y desigualdades de la población a la cual van dirigidas. El supuesto de esta orientación es que las mismas al incidir en la reproducción de las relaciones sociales no son neutras.

Con este criterio se aboga por una transformación superadora del binomio focal-universal, es decir, las acciones deben tender a ser para todos pero partiendo del reconocimiento de las necesidades y de las distancias que existen desde los puntos de partida. Con esta premisa la equidad pareciera ser una meta que es posible alcanzar.

## **En Suma:**

### **Desde el diagnóstico**

El análisis realizado se constata que en Argentina la inserción de la mujer en el mercado laboral se dio gradualmente alentada por transformaciones sociales, políticas y culturales. Si bien, el mayor acceso de la mujer a la educación es clave para una mayor participación, el aumento significativo que se registró en los años noventa solo es explicado por esta razón en una baja proporción, ya que el incentivo mayor esta relacionado con la pérdida de trabajo de los jefes de hogar y por la necesidad de compensar esos ingresos faltantes en el núcleo familiar. Esta lectura no permite suponer que la alta incorporación de la mujer al trabajo se deduzca de la igualdad de oportunidades. La sobrerrepresentación de las mujeres en el sector servicios y en actividades de baja calificación dan cuenta de ello.

Actualmente, en la ocupación de la mujer aun persisten muchos de los obstáculos que a la calidad del trabajo impuso el régimen de precarización de los noventa y a pesar de los cambios que induce el nuevo patrón de crecimiento y las nuevas regulaciones laborales los beneficios que conlleva la creación de nuevos puestos de trabajo alcanzan más a los varones que a las mujeres, ya que las ramas de actividad que lideran la creación de vacantes son típicamente masculinas, como es el caso de industria.

En lo relativo a situaciones de segregación y discriminación, no siempre es posible captar con las fuentes estadísticas disponibles los motivos que se inscriben en las brechas entre hombres y mujeres. Lo que sí es palpable que la situación de pobreza y las variables con ella relacionadas, bajo nivel de instrucción, escaso capital social, localización residencial, composición del hogar, distribución de responsabilidades al interior del mismo, entre otras, condicionan la existencia de equidad a nivel inter e intra género.

La correlación de pobreza, educación y exclusión, son las principales barreras al ingreso a las actividades remuneradas por el mercado y al sistema de seguridad social, cuestión que afecta de modo singular el primer empleo de la mujer.

Cabe resaltar que la escasez de registros y estudios limitan el conocimiento de las especificidades y atributos de quienes habitan en zonas periurbanas o rurales. No obstante, la información existente hace razonable advertir que las mujeres que se identifican en estas categorías están entre las de mayor vulnerabilidad.

Es claro además, que son las características de la oferta las que describen las particularidades de la inserción y poco o nada los indicadores se refieren a las razones de la demanda que definen las preferencias de género al momento de emplear. Si bien, cuestiones como por ejemplo el uso de licencias por maternidad estarían marcando ciertas restricciones a la empleabilidad de las mujeres, - a pesar de que el Estado es el responsable de cubrir los costos de la misma-, para completar el diagnóstico debieran también explorarse las motivaciones que se argumentan en la contratación.

### **Con relación a las políticas y a las áreas de gestión**

El relevamiento de los programas puestos en marcha en Argentina desde los noventa hasta el inicio del milenio muestra una nómina de acciones que en línea con los preceptos de época constituyen herramientas para atenuar los desequilibrios del mercado o las consecuencias de los desequilibrios. El conjunto de políticas activas – subvenciones al empleo, ayuda a la búsqueda, formación-, y pasivas – retiros anticipados, indemnizaciones o seguro de desempleo-, apuntaron a tratar de resolver cuestiones relativas a las características de los individuos y no a resolver otro orden de problemas vinculados al origen de los efectos no deseados.

La descentralización de responsabilidades del Estado abrió un juego a distintos actores del sector privado que encontraron rédito en su participación como agentes financiadores y mediadores entre oferta y demanda de trabajo. Como se ha expuesto las políticas de este corte se focalizan en determinadas poblaciones objetivo en función de carencias específicas, situación que garantizaría mejores impactos de acuerdo a la ecuación costo-beneficio.

Sin embargo, como políticas de mercado de trabajo la mayoría de los programas no lograron incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta de trabajo y ni tampoco fueron exitosas al facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo. En su conjunto estas acciones apuntaron al trabajador varón y en los casos en que se consideró a la mujer como foco de aplicación, se la tuvo en cuenta por su situación de pobreza y vulnerabilidad.

A partir del 2003 el cambio más significativo fue desplazar el eje de las políticas hacia la aplicación de instrumentos que incidieran positivamente en el empleo, tanto en cantidad como en calidad. La evolución de los indicadores laborales es significativa al respecto.

La isntitucionalidad de género, es un indicador relevante del espacio que la problemática ocupa en el aparato del Estado y su mayor valor radica en que a partir de su consolidación se facilitan las acciones para concertar una visión integral de la misma.

En este sentido la experiencia internacional suele ser el marco de referencia ya que la comparación con los senderos anteriormente recorridos por otros suele servir de orientación para identificar escollos y beneficios de ciertas acciones. Sin embargo, cabe señalar que no existen modelos únicos y que cada caso es un producto histórico de sociedades particulares. Así por ejemplo, en lo atinente a políticas de empleo, según refiere Gautié (1999) las especificidades de cada país muestran que aun con un mismo menú de acciones los modelos nacionales difieren. Razón por la cual no es posible analizar una medida de política de empleo fuera de contexto.

Desde esta perspectiva, resulta de interés ya no los modelos como ejemplos a imitar sino el análisis de los procesos y condiciones que permitieron lograr ciertos acuerdos institucionales, en particular a lo referido en el plano de igualdad y a la perspectiva de la transversalidad.

## **Reflexiones y propuestas**

Siguiendo la línea de los argumentos presentados se puede concluir que en el contexto nacional los indicadores de desigualdad explorados son relevantes para demostrar que las brechas de discriminación persisten aunque los avances en la instalación de los temas de equidad han sido sustantivos.

Para continuar este proceso que es irreversible para la construcción de una sociedad más equitativa es necesario implementar un plan de acción en el que se

articulen políticas focalizadas con políticas universales, pero con un sustento basado en la visión que propone la CEGIOT. En la base de estas acciones debe estar la educación ya que es visible la segmentación y las restricciones que existen para acceder a puestos de trabajo cuando la dotación de educación es nula o escasa.

Además, debe considerarse que la condición de pobreza es la mayor barrera ya no solo para lograr bienestar sino para ejercer derechos de ciudadanía por lo cual, sin desmedro de acciones de largo plazo, es menester atacar las causas y los factores que llevan a la exclusión.

No es menor, para considerar el rumbo de las políticas, el nivel de consensos logrados en estos últimos años lo cual amplía el marco institucional y genera un ambiente propicio para avanzar en postulaciones específicas que además de los cupos lleven a establecer otras medidas de equidad. Entre los temas que debieran tratarse prioritariamente aparecen los relativos a la armonización entre responsabilidades familiares y trabajo.

Finalmente, la transversalidad como estrategia y paradigma en el tratamiento de todos los aspectos de la vida ciudadana, si bien es incipiente y demanda tiempo para su instalación, cuenta con la institucionalidad suficiente para profundizar su tratamiento y asegurar su aceptación.

Sabemos que desde lo normativo se ha avanzado pero las omisiones tal como señalan Pautáis, Faur y Gherardi (2004), y los espacios para intervenir son una deuda pendiente.

## Referencias bibliográficas

- Abramo, L. y Rangel, M. (2005) *Negociación Colectiva e Igualdad de Género en América Latina: Un Análisis Comparativo*. OIT, Chile
- Actis Di Pasquale, E. (2005) *Déficit de Trabajo Decente y desempleo en hombres y mujeres: una aproximación a través de indicadores*. [www.oit.org.ar](http://www.oit.org.ar)
- Acuña, C. (2005) *Hacia Una Mayor Coherencia Entre Las Políticas Económicas Y Laborales*. Conferencia Internacional "La Globalización Y El Desarrollo Nacional: Hacia Una Mayor Coherencia Entre Las Políticas Económicas Y Laborales" Buenos Aires
- Acuña, C.; Kessler, G. y Repetto, F. (2002) *Evolución de la política social argentina en la década de los noventa: Cambios en su lógica, intencionalidad y en el proceso de hacer la política social*. Proyecto Self-Sustaining Community Development in Comparative Perspective Coordinado por el Center for Latin American Social Policy -CLASPO- The University of Texas at Austin, Buenos Aires [www.utexas.edu/cola/insts/llilas/claspo/](http://www.utexas.edu/cola/insts/llilas/claspo/)
- Becker, G. (1957): "The Economics of Discrimination". Chicago, University of Chicago Press. En: Mc.Connell, *Economía Laboral*. Madrid: Mc. Graw-Hill, 1997.



- Biaggi, C.; Canevari, C.; Tasso, A. (2007) *Mujeres que trabajan la tierra: un estudio sobre las mujeres rurales en la Argentina*. Secretaría de Agricultura, Pesca, Ganadería de la Nación, Buenos Aires
- CEPAL (2003). *Pobreza y desigualdad desde una perspectiva de género*. Capítulo III Panorama Social de América Latina 2002-2003. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Agosto 2003. ISBN: 92-1-322302-1 ISSN Electrónico: 1684-1409.
- CEPAL/UNIFEM (2007) *Los Desafíos del Milenio Ante La Igualdad De Género*, Chile
- Cinterfor-OIT (2000) *Trabajo decente para la mujer: Una propuesta de la OIT para acelerar la puesta en práctica de la Plataforma de Acción de Pekín*. Oficina para la Igualdad de Género. Oficina Internacional del Trabajo. Ginebra, 2000.
- Consejo de Europa (1999), *Mainstreaming de género*. Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas". Informe final de las actividades del Grupo de especialistas en mainstreaming (EG-S-MS). Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, Serie documentos, número 28, Madrid
- Contartese, D. y Maceira, V. (2005) *Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres*. Segundo trimestre de 2005. En: *Trabajo, Ocupación y Empleo*. Relaciones Laborales, Territorios y Grupos Particulares de Actividad. Serie Estudios/3. SPTyEL – MTEySS, pp. 135-175 Buenos Aires
- Cortés, R. (2000) *Argentina: La calidad del empleo femenino urbano en los noventa*. En: Valenzuela, M. E. y Reinecke, G., (comp.), *¿Más y mejores empleos para las mujeres? La experiencia de los países del MERCOSUR y Chile*. OIT, Santiago
- Elder, S. y Johnson, L.J. (1999) *Los indicadores laborales por sexo revelan la situación de la mujer*. *Revista Internacional del Trabajo*, vol. 118 (1999), núm. 4.
- Esquivel, V. (2003) *Condiciones de vida y mercado de trabajo. Una perspectiva de género sobre los efectos de la crisis argentina*. Ponencia, UNGS
- Esquivel, V. y Paz, J. (2005) *Diferenciales de salarios horarios por género: algunas hipótesis sobre un comportamiento atípico*. En: Beccaria y Mauricio (editores) *Mercado de Trabajo y Equidad en Argentina*. UNGS/Prometeo, Buenos Aires
- Faur, E. (2007) *Desafíos Para La Igualdad De Género En La Argentina: Propuesta Estratégica Para El Programa De Naciones Unidas Para El Desarrollo*. PNUD, Argentina
- Franco, R. (1996) *Los paradigmas de la política social en América Latina*. En *Revista de la CEPAL N° 58*, Chile
- Gautié, J. Y Neffa, J. Comp. (1999) *Desempleo y Políticas de Empleo en Europa y Estados Unidos*. Ed. Lumen, Buenos Aires
- Giacometti, C. (2005) *Las metas del Milenio y la igualdad de género. El caso de Argentina*. CEPAL/UNIFEM, Chile
- [http://ilo.law.cornell.edu/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/argentina/ana\\_arg.pdf](http://ilo.law.cornell.edu/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/gender/formujer/argentina/ana_arg.pdf)

- Lanari, M. E. (2003) Las políticas de empleo en los países del Mercosur, 1990-2003. Estudio analítico sobre programas de empleo ejecutados en Argentina. Seminario Integración, Políticas de Empleo y Mercosur". [En línea] [www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)
- Lombardo, E. (2003) El *Mainstreaming* de Género en la Unión Europea. *Aequalitas, Rev. Jurídica de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres*. Vol 10- 15, pp.6-11, Madrid
- OIT (2003) La Hora de la Igualdad en el Trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en e trabajo 2003. Ginebra
- OIT (2007) La igualdad en el trabajo: afrontar los retos que se plantean. Ginebra
- OIT, Consejo de Administración (2000). Coloquio del Consejo de Administración sobre el trabajo decente para las mujeres – contribución de la OIT a la mujer en el año 2000: igualdad entre los géneros, desarrollo y paz para el siglo XXI (Nueva York, 5-9 de junio de 2000) Plan de acción de la OIT sobre igualdad entre los sexos e incorporación de las consideraciones de género en la OIT. 277ª reunión, Ginebra, marzo de 2000.
- Pautáisi, L.; Faur, E. y Gherardi, N. (2004) Legislación Laboral En Seis Países Latinoamericanos. Avances Y Ominisiones Para Una Mayor Equidad. Unidad Mujer y Desarrollo, Serie 56. CEPAL, Chile
- Samaniego, N (2002) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo, n° 19. CEPAL, Chile
- Samaniego, N. (2003) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina respecto a su efectividad, eficiencia y su impacto en la equidad - La experiencia de siete países de la Región". CEPAL/GTZ. Módulo de empleo del Proyecto Equidad II. México.
- Valenzuela, M. E. (2003) Mujeres, Pobreza y Mercado de Trabajo. OIT, Chile
- Vinocur, P.; Halperín Weisburd, L.; González, M.; Gurzi, L. 2003. "Pobreza y políticas sociales en la Argentina de los '90". Informe para la Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Setiembre de 2003. Buenos Aires.
- Wainerman, C. (1996) ¿Segregación o discriminación? El mito de la igualdad de oportunidades. En *Boletín Informativo Techint*. N°285. Buenos Aires, enero-marzo de 1996. p 59-75. [www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/doc/noticias/asp\\_eq.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/region/ampro/cinterfor/temas/doc/noticias/asp_eq.htm)
- Yannoulas, S. (2005) Perspectivas de género y políticas de formación e inserción laboral en América Latina. *Tendencias y Debates* 4. IIEP/Red Etis/IDES, Buenos Aires

## Notas

- 1 D. Barrancos: Directora del Instituto Interdisciplinarios de Estudios de Género (Argentina)
- 2 La segregación, según Wainerman (1996) parte de un hecho empírico. El mismo se verifica cuando mujeres y varones, con el mismo nivel educativo, trabajan en sectores económicos diferentes (se-

- gregación horizontal); o cuando coinciden en un mismo sector y ocupan posiciones distintas, las mujeres las más bajas, los varones las más altas, (segregación vertical). En tanto que el concepto discriminación hace referencia explícita a la disparidad de remuneraciones entre individuos que no puede explicarse ni por diferencias en sus productividades individuales, ni por sus posiciones en la estructura de las ocupaciones. Para Becker (1957) hay discriminación cuando se otorgan "tasas salariales diferentes para dos grupos con idéntica productividad". En: Actis Di Pascuale, E. (2005)
- 3 En el período 1991-2001 Argentina experimentó políticas basadas en el Consenso de Washington que impactaron negativamente en el mercado laboral y cambiaron la estructura social para culminar en un ciclo de depresión que se extendió hasta fines del año 2002.
  - 4 El indicador final propuesto por el autor para estimar el dTD desde la perspectiva de género, se construyó sobre la base de indicadores disponibles y de su poder explicativo. Las categorías de medición propuestas son: Acceso diferencial a las oportunidades de trabajo; Remuneración y Jornada Laboral; Estabilidad y Protección Social; y Equidad
  - 5 Luego de la crisis de 2001-2002, se registraron los primeros indicadores positivos de reactivación que se han mantenido en forma sostenida. El cambio de rol de Estado ha sido clave en la política macroeconómica y laboral. Como efecto de ello se cambió en la normativa laboral derogándose la Ley 25.250 y promulgación de la Ley 25.877 en la cual se revalorizó el empleo bajo el paradigma de TD, además se da inicio a un *Régimen de Protección* y se plantean nuevas estrategias de crecimiento.
  - 6 Objetivo 4: Promover la igualdad de género" está principalmente definido en términos de trabajo decente ya que las metas propuestas son: alcanzar en el 2015 una mayor equidad de género mediante una mejor participación económica de la mujer, una reducción de la brecha salarial entre varones y mujeres, y manteniendo los niveles de igualdad de género alcanzados hasta el 2000 en el ámbito educativo. Como así también, aumentar la participación de la mujer en niveles decisivos (en instituciones públicas y privadas).
  - 7 Cabe destacar que la extensión del término rural comprende tanto a campesinas como a aborígenes, condición que hace más intensa su situación de vulnerabilidad. Las mujeres que trabajan la tierra, cuidan ganado o realizan artesanías tienen en general problemas de educación, salud y seguridad alimentaria. De acuerdo con datos censales del 2001 representan el 47% de la población rural, que a su vez es el 11% de la población total.
  - 8 El derecho comunitario considera el *mainstreaming* de género en los artículos 2 y 3.2 del Tratado de Amsterdam, en los Tercer, Cuarto y Quinto Programas de Acción Comunitarios sobre la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres de la Comisión Europea junto a diversas resoluciones legislativas no vinculantes (Comunicación de la Comisión 96/97 para Incorporar la igualdad de oportunidades para mujeres y hombres en todas las políticas y actividades de la Unión, Recomendación 96/694 sobre la ecuanimidad en la presencia de mujeres y hombres en los procesos de toma de decisiones.)
  - 9 Celebrado en Segovia en el marco del proyecto 'Equalabel' y en el que participaron expertos de Suecia, Grecia, Portugal, Reino Unido, Italia, Malta, Finlandia y España. Octubre, 2007