

**OIT - Proyecto Regional RLA/06/04M/SPA**

**Oficina Subregional de la OIT Del Cono Sur**

**POLITICAS DE EMPLEO PARA LA IGUALDAD DE GENEROS Y  
RAZA/ETNIA EN LOS PAISES DEL MERCOSUR Y CHILE**

**- ESTUDIO NACIONAL PARA ARGENTINA -**

María Estela Lanari

## Índice

A.1- Presentación de los objetivos y las hipótesis de trabajo .....	5
Capítulo I.....	7
1- La Evolución Sociolaboral De Argentina Desde La Convertibilidad A La Actualidad ....	7
1.1- Contexto Económico .....	8
1.2- Los Principales Indicadores Del Mercado de Trabajo .....	11
1.3- Nuevas Formas De Relacionarse Entre Actores Laborales.....	17
2- La Participación De La Mujer En El Mercado Laboral .....	22
2.1- La Inserción Laboral De Las Mujeres.....	23
2.2- La Búsqueda De Trabajo.....	28
2.3- Las Diferencias De Ingresos .....	29
3- La Problemática De Raza/Etnia En El Campo Laboral .....	31
Capítulo II.....	36
4- Políticas Sociales: Políticas de Empleo en la Argentina Reciente .....	36
4.1-Principales Políticas y Programas de Empleo del Período 1990 - 2003 .....	41
4.1.2- Servicios Públicos de Colocación .....	41
4.1.3- Formación Profesional .....	43
Programas de capacitación 1994-2001 .....	45
4.1.4- Programas de Desarrollo Institucional .....	45
4.1.5- Programas Públicos de Generación de Empleo y de Interés Social.....	47
Programas de empleo de empleo interés social empleo directo y transitorio.....	50
4.1.6- Programas Públicos de Generación de Empleo Privado .....	51

Programas de empleo privado .....	52
4.1.7- Seguro de Desempleo.....	53
4.2- El Sentido Actual de las Políticas 2004-2006 .....	56
4.2.1- Seguro de Capacitación y Empleo .....	58
4.2.2- Red de Oficinas de Empleo.....	59
4.2.3- Formación Profesional .....	59
4.2.4- Promoción del Empleo.....	61
4.2.5- Programas de Desarrollo Local y Empleo .....	63
4.2.6- Plan Nacional de Regularización del Trabajo.....	63
4.2.7- Programas Específicos Para Mujeres.....	64
4.2.8- Programas Enfocados A La Inserción Laboral De Personas Pertenecientes A Pueblos Originarios .....	68
5- Evaluación y Seguimiento de los Programas .....	70
6- La Coordinación Institucional.....	72
6.1- La Articulación De Las Políticas Económicas, Sociales y De Promoción De Igualdad De Oportunidades.....	74
7- La Participación de los Actores Sociales .....	76
7.1- Áreas de Gestión .....	77
7.2- Diálogo Social: su impacto en el empleo y la igualdad de oportunidades.....	81
9- Negociación Colectiva .....	81
10- Evolución del Gasto Social .....	83
11- Integración Regional en las políticas de Empleo y Promoción de Igualdad: la Participación Argentina.....	86
12- En Síntesis.....	88

Capítulo III .....	90
Desde el Diagnóstico .....	90
Con relación a las políticas .....	91
El <i>Mainstreaming</i> de Género.....	94
Reflexiones y Propuestas.....	99
Bibliografía.....	102

## **A- Informe Argentina**

El trabajo que a continuación se presenta se estructura en tres secciones. En el capítulo I se describe el comportamiento del mercado laboral nacional en el marco de las transformaciones de las últimas dos décadas, período que es analizado desde los supuestos explicativos de la crisis del trabajo y su recuperación. Contexto que permite abordar la problemática central de este estudio a partir de la descripción de la calidad del empleo y la identificación de los factores de discriminación por género, raza y etnia. En el capítulo II, se reconstruyen las acciones implementadas para facilitar la inclusión de ambos colectivos sociales en el ámbito laboral desde la esfera pública. Para finalizar en el III capítulo, en el cual se sintetizan las reflexiones sobre las debilidades y fortalezas que el escenario actual presenta como facilitador y promotor de buenas prácticas con relación a los objetivos de equidad de género y raza/etnia.

### **A.1- Presentación de los objetivos y las hipótesis de trabajo**

El estudio de las políticas de empleo para la igualdad de géneros y raza/etnia en Argentina, requiere diversos niveles de abordajes. Por una parte, es necesario analizar el modo en que las regulaciones económicas e institucionales de los años noventa, período en que las mujeres incrementaron su tasa de actividad, incidieron en su inserción laboral y en la calidad de sus trabajos. Para luego, contrastar la evolución de esos años de cambios, con los efectos que se evidencian desde la implementación de las nuevas estrategias que orientan el actual patrón de crecimiento.

Del mismo modo cabe diferenciar las perspectivas, según el predominio de cada campo de ideas, en el diseño de las políticas públicas en materia de empleo. Ya sea las que se implementaron en la década de los noventa para desregular el mercado de trabajo y las rigideces que se vislumbraban como restricciones a la creación de empleo, o las que se desplegaron a partir del año 2003 con eje en la concertación social y en la promoción de Trabajo Decente.

Asimismo, en materia de políticas sociales, resulta relevante encuadrar el abordaje en los aspectos distintivos de las políticas focalizadas versus las universalistas, marco que permitirá introducir la problemática de raza/etnia y así visualizar la entidad que la misma tiene a nivel nacional y regional.

Se conjetura en este trabajo que si bien el tema de género ha sido impulsado por el avance de la mujer en las distintas áreas e incorporado en la agenda pública nacional como consecuencia del proceso democrático iniciado en 1983, no tiene aún el tratamiento de eje transversal en la cultura cívica y política argentina. En lo que se refiere a los grupos aborígenes, la deuda social es aun mayor ya que su situación se funde con la pobreza y la exclusión. El tratamiento de ambos colectivos, dada la índole de cada problemática, será abordado en forma independiente.

## **Capítulo I**

### **1- La Evolución Sociolaboral De Argentina Desde La Convertibilidad A La Actualidad**

La transformación en el mercado laboral argentino está inserta en los cambios del sentido del trabajo que pueden ser explicados desde perspectivas heterogéneas. Algunas están ancladas en los problemas referidos al cambio de sentido histórico del trabajo, otras en los cambios de la sociedad salarial, o bien a la degradación del vínculo entre el modelo de crecimiento fordista con el Estado de Bienestar y las nuevas formas de organización de la producción flexible. A la crisis de centralidad del trabajo se suman los análisis referidos a los cambios de paradigma técnico-económico, los efectos de la globalización, el auge de las ideas que sacralizaron el mercado, o bien los atributos formativos de la mano de obra. Junto al fin del trabajo, se plateo la reconfiguración de la protección social, la desafiliación, los problemas de ciudadanía, todo ello como un conjunto de situaciones que afectan las nuevas relaciones laborales y su correlato con la gobernabilidad.

A pesar de las divergencias, todas estas visiones concluyen en que las formas típicas del trabajo que se consolidaron a mediados del siglo XX, luego de la post guerra, han cedido paso a nuevas modalidades. Algunas relacionadas con la organización de la producción inducidas por innovaciones incrementales en el campo tecnológico; otras por los cambios en la estructura productiva orientados por el peso del sector servicios o bien por el orden simbólico dominante.

En la región, y por consiguiente en Argentina, el nuevo paradigma laboral se enraizó a partir de cambios estructurales en el plano económico, institucional y social que durante los años noventa consolidaron lo que en términos de Palomino (2007) constituye el “Régimen de Precarización”.

## **1.1- Contexto Económico**

El punto de inflexión de los cambios ocurridos en las principales características de la dinámica económica del país lo marca 1976, en el contexto de la última dictadura militar, momento que pone fin al período de desarrollo económico basado en la sustitución de importaciones. Desde entonces y hasta fines de los ochenta, en razón de la evolución macroeconómica y el elevado nivel de endeudamiento externo, se produjo un profundo deterioro del crecimiento. Caída y retroceso, en el que persistió un régimen de alta inflación que a su vez desembocó en 1989 y 1990 en dos severos episodios de hiperinflación. La situación económica y social apresuró el cambio de gobierno y a partir de 1991 se puso en marcha un programa de estabilización que facilitó a la economía nacional su articulación al nuevo marco financiero externo, (Damill y Frenkel, 2006).

La reestructuración económica se fundó en la liberalización irrestricta de los flujos de capitales; la valorización del sector financiero; la desregulación y la apertura comercial; el retiro del estado; el proceso de privatizaciones, y la expansión del sector servicios. (Azpiazu, D. Y H. Nochteff, 1994; Nochteff, H., 1998). El supuesto de éstas políticas ortodoxas consistía en pensar que con ello se afianzaría un modelo de crecimiento que luego derramaría sus beneficios en toda la sociedad.

Como estrategia para frenar la inflación se implementó un régimen de conversión que equiparó el peso al dólar. Esta herramienta logró por un lado detener la inflación e impulsar el crecimiento de la economía; por otro, permitió mejorar el poder de compra de las remuneraciones y facilitó la difusión del crédito, aunque casi exclusivamente orientado al consumo, especialmente de bienes durables.

Sin embargo, la forma en que se llevaron a cabo estas transformaciones facilitó la concentración del capital y por tanto, benefició sólo a pocos actores económicos. Las acciones emprendidas tuvieron el efecto de un shock estructural que dejó de por sí fuera no sólo a quienes eran “ineficientes” para el nuevo sistema, sino también a quienes no pudieron mantenerse activos dentro de él en razón del acceso diferencial al crédito o por

problemas provenientes del manejo desigual de la información. Situación ésta que provocó que muchos productores y empresarios no pudieran hacer frente a las nuevas reglas del juego que imponía una economía más abierta y desregulada, con mercados incompletos, dónde a la concentración, ya mencionada, se sumó la centralización de capital.

En este esquema de enorme asimetría, durante el lapso 1991-1994, se registró un importante crecimiento en el nivel de actividad por sobre los niveles de máxima recesión e hiperinflación -1989/1990-, auspiciado por la entrada de capitales foráneos derivada a su vez de la mayor confianza que generaron tanto la estabilidad como la rentabilidad. El quiebre de esta tendencia creciente de la economía argentina se manifestó a fines de 1994, como consecuencia de los efectos de la crisis mexicana que redujo la entrada de capitales al país, cuestión central para la expansión del modelo económico. El “efecto tequila” fue el disparador, pero la causa principal se escondía detrás de una extrema fragilidad externa. El impacto se hizo sentir a través de una fuerte recesión cuyo indicador más palpable fue la elevada tasa de desocupación de 1995. (Lanari, 2000)

No obstante, en 1996 se logró normalizar el flujo de capitales externos. Durante los dos años siguientes la economía volvió a crecer en forma rápida y alcanzó el nivel del producto de 1994, pero si bien se registró un aumento de las exportaciones totales ello estuvo nuevamente acompañado de la expansión de las importaciones, relación que provocó una nueva brecha de la balanza comercial. La recuperación no fue duradera y nuevamente en 1999 se produjo una caída con lo cual se reinicia el ciclo de restricción externa. Quedó claro así que la evolución macroeconómica estaba muy expuesta a shocks vinculados con los movimientos de capitales o bien con los cambios en la demanda internacional, situación que plantea una alta inestabilidad económica con impacto en la esfera de lo social.

Los síntomas de inestabilidad se transformaron en una constante, el comportamiento pendular de la economía fue el producto de otras situaciones de desequilibrio que pueden encontrarse en la crisis de los países asiáticos, en el quiebre económico ruso o en la devaluación de Brasil, socio principal para la compensación de la balanza comercial argentina para ese entonces.

En el 2000, durante el gobierno de la Alianza, las políticas correctivas siguieron centrándose en el ajuste fiscal pero el creciente endeudamiento y la sobrevaluación del peso habrían de poner fin a la conversión.

Según lo explica Kostzer et al (2005:137) el colapso del modelo 1991-2001 *“estuvo dado, entre otros factores, por la regresiva distribución del ingreso que fue segmentando la sociedad, excluyendo a vastos sectores de la población, a pesar de estar en presencia de tasas de crecimiento económico significativas. Esto generó un patrón de acumulación desarticulado socialmente, con su correlato en sus niveles sectorial y regional, que una vez agotados los factores de crecimiento económico derivó en un proceso implosivo y recesivo hasta que estalló la crisis”*.

Entre el 2001 y 2002, Argentina experimentó una de las mayores crisis de su historia, la misma tuvo su expresión tanto en el plano financiero, como en el político y en el social. Uno de los disparadores fue la restricción a la disponibilidad de fondos del sistema financiero. Seguidamente, con la declaración del default se suspendieron los pagos al exterior. Las reservas cayeron y el PBI en ese año descendió en promedio entre el 12% y el 15%.

El fin de la convertibilidad se hizo efectivo con la liberalización cambiaria que a su vez afectó a muchas de las relaciones contractuales de la anterior economía. Las inversiones se paralizaron, y luego que se pesificaron los depósitos, los ahorristas huyeron al dólar. En esta atmósfera se lograron detener los efectos inflacionarios tanto por la intervención del Banco Central, como por el congelamiento de los servicios y los acuerdos que impidieron el traslado de la devaluación a los precios domésticos.

A mediados del 2002 se registraron los primeros indicadores positivos de reactivación, desde entonces y hasta el primer trimestre del 2003, según información del Banco Central, se contabilizaron tres trimestres consecutivos de suba del PBI. Paralelamente, en ese mismo período, se reiniciaron los pagos a los organismos internacionales, se recuperó el salario real y mejoró la recaudación fiscal. El año finalizó con una tasa de crecimiento del 8,7% y

una inflación de sólo 3,7%. Según la evaluación oficial, la absorción doméstica se consolidó como el motor excluyente de la expansión económica.

El año 2004 el crecimiento del PIB fue de 9%, la tasa de inflación fue del 6,1% y los ingresos se recuperaron sensiblemente, lo cual redundó en el mejoramiento de los indicadores sociales. El país continuó en un proceso de recuperación y estabilidad del entorno macroeconómico durante todo el 2005 completando con ello una de las series más largas de crecimiento sostenido, tendencia que se prolongó durante el 2006. El repunte económico se sustenta en la recuperación del consumo y la inversión, en la evolución de las exportaciones netas y la sustitución de importaciones, en suma en un patrón de crecimiento diferente en el cual se rescató, en contraposición de los años precedente, el rol dinámico del estado como agente económico y de control. El año 2007 muestra un comportamiento expresivo del crecimiento sostenido aunque la inflación comienza a ser una alerta de la estabilidad lograda.

## **1.2- Los Principales Indicadores Del Mercado de Trabajo**

Si bien, entre 1991 y 1994 la convertibilidad contribuyó a la estabilización y el crecimiento de la economía, otros aspectos afectaron negativamente la evolución del mercado de trabajo. Las leves recuperaciones que se produjeron luego de cada uno de los episodios de estancamiento ya descriptos, en ningún caso permitieron retroceder a los índices de desocupación del inicio de la década que se mantenían en un dígito, agravándose por el hecho de que con el aumento de desempleo abierto aumentó también el subempleo. Todos los puestos netos generados en ese período fueron de tiempo parcial, (Beccaria, et al, 2003).

Entre octubre de 1991, año en que se inicia el cambio de régimen económico, y octubre de 1993, mientras el PBI crecía a una tasa promedio de 8% anual, la tasa de desempleo del conjunto de las áreas urbanas subió del 6,5% al 9,6% y la tasa de empleo se mantuvo aproximadamente en el 37%. A partir del '94 los porcentajes de desocupación aumentaron

a dos dígitos, alcanzando en mayo de 1995 al 17,5%. La contracción de la demanda de empleo causada por la caída abrupta en el nivel de actividad económica produjo tan solo entre mayo del '94 y mayo del '95 la destrucción de 380.000 puestos de trabajo.

En tanto, la tasa de empleo que había venido descendiendo se estancó en torno al 34%, para iniciar luego un período de recuperación a fines de 1996 y llegar en 1999, al 36,7%. Este crecimiento positivo del empleo, aunque por debajo de los porcentajes alcanzados en 1993, se corresponde con la baja de la desocupación la cual, según la medición de la Encuesta Permanente de Hogares de mayo de 1999, se ubicó en el 14,2% para la suma de aglomerados urbanos.

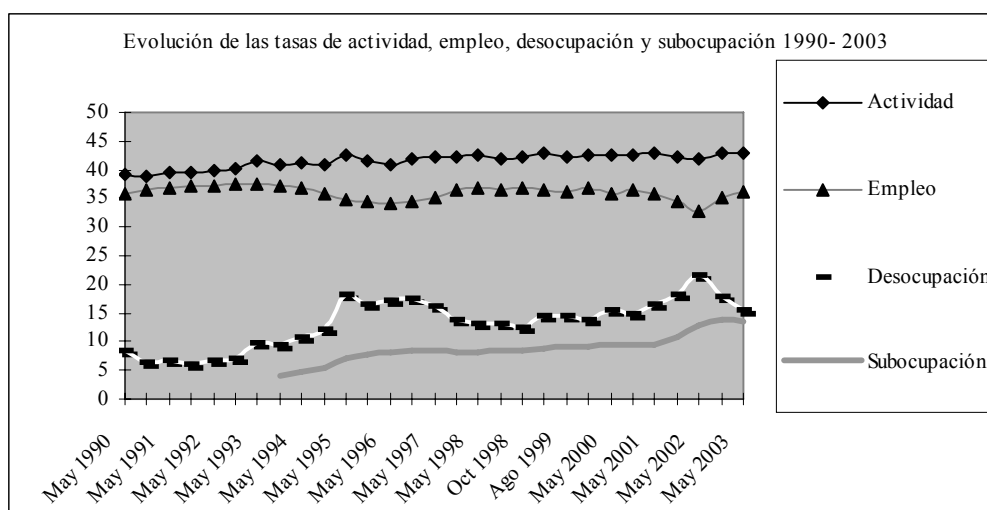
Durante los años de recuperación -1996/1998-, la creación del empleo permitió disminuir significativamente el desempleo. Los sectores que más puestos de trabajo crearon, fueron los servicios financieros y a las empresas (22% de incremento entre septiembre de 1996 y septiembre de 1998), así como también el comercio (18% de creación neta de puestos de trabajo). Sin embargo, entre 1998 y 2000, la tasa de desempleo volvió a incrementarse, esta vez en 2,3 pp. lo cual significó 415 mil nuevos desempleados.

En el 2001, la desocupación subió nuevamente, esta vez al 17,4%. A ello se sumó el deterioro de los puestos de trabajo de quienes estaban ocupados. Por un lado, el número de empleados contratados por fuera del marco legal creció sustancialmente durante los años de análisis. En efecto, el porcentaje de asalariados no registrados pasó del 26% del total de empleados en los '90, al 41% en el 2002. Por otro, se redujeron los puestos de más de 35 hs. semanales lo cual, junto a la creciente inestabilidad laboral, causó un incremento en la proporción de ocupados insatisfechos por el número de horas trabajadas, situación que se tradujo en el elevado número de subocupados demandantes. A su vez los salarios acompañaron la tendencia depresiva existente en la economía, si se toma 1995 como año base, el salario medio real cayó en 30 pp.

En el 2002, como consecuencia de la crisis económico-financiera la situación social empeoró y la desocupación subió en los primeros meses del año a más del 20%, en tanto

que la medición de octubre la tasa bajó más de 3 pp. cuestión explicada por la implementación de planes de empleo. (Lanari, 2003a)

Al inicio de la década el número de personas económicamente activas -PEA- en Argentina era de 11.000.000, sobre una población total de 32.615.000, de las cuales 715.000 estaban desocupadas. Cuatro años después, sobre una PEA de 12.400.000 los desocupados son 2.100.000 individuos. La magnitud de estas cifras es causa de inquietud en cualquier circunstancia, pero dos motivos potenciaban la cuestión. Por una parte, la rapidez con que se expandió el desempleo y el subempleo desde 1991, y por otra, el hecho de que ese crecimiento tuviera lugar, paradójicamente, en un período de franca expansión económica. Cuando el producto cayó, como en 2001-2002, la situación empeoró aun más y la población desocupada ascendió a 2.740.000.



Fuente: EPH puntual –A partir de octubre de 2002 se incluyen 31 aglomerados urbanos.-

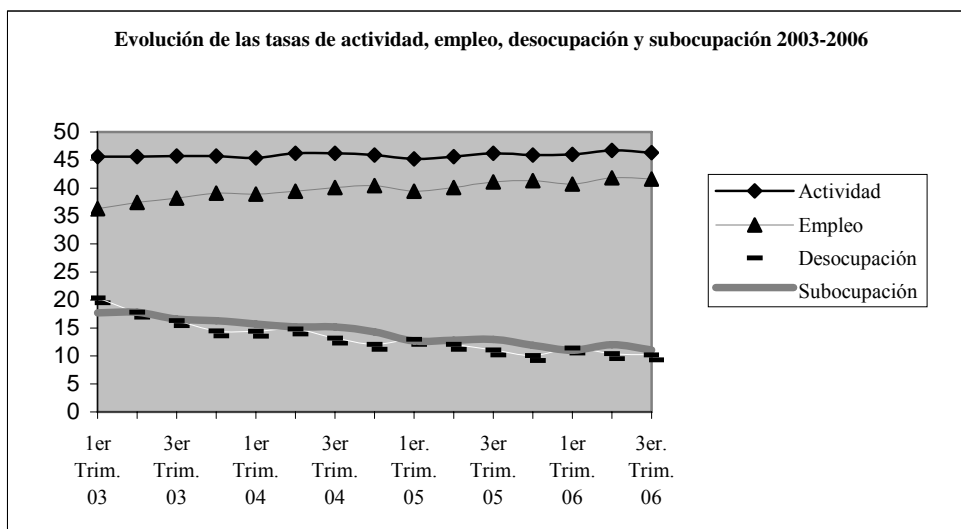
La evolución regresiva del trabajo en Argentina se completa con los datos de otras dimensiones tales como la duración media de la desocupación que continuó creciendo lentamente contribuyendo así a la consolidación de un núcleo duro de trabajadores

desocupados. En este contexto de gran vulnerabilidad, la situación empeoró en relación directa con el nivel de educación formal alcanzado, quienes estaban menos educados menos posibilidades tuvieron de insertarse o permanecer en este mercado de trabajo. Aunque ciertamente, la desocupación también alcanzó a los que poseían los más altos niveles formativos, muchos de ellos vieron en los últimos años de la década caer sus ingresos y, en algunos casos, solo pudieron lograr posiciones laborales precarias e inadecuadas para sus calificaciones, (Lanari, 2003b)

En este sentido, la exclusión, entendida como la imposibilidad de los individuos de acceder a bienes, servicios y derechos básicos de ciudadanía, abarcó cada vez a más argentinos. Situación que se acentuó como consecuencia o resultado de las nuevas relaciones laborales.

Este punto puede explicarse tan sólo con comprobar el incremento de la pobreza que pasó de ser el 29% de la población en 1995, al 52% en 2002. Una proporción importante de esta población es de "nuevos pobres" que han sido desplazados a esta condición por las transformaciones del mercado de trabajo.

En el 2003, se inicia una etapa diferente, como respuesta de ello el empleo se incrementó en un 6,9% y la desocupación en el último trimestre del año se ubicó en 14,5%, iniciándose así un proceso de consolidación del crecimiento del empleo. Los efectos de la nueva situación económica se reflejan en los indicadores laborales no sólo con el mejoramiento de la tasa de empleo sino también en la calidad del mismo, una medida de ello es la caída en la tasa de subocupación que se redujo en el cuarto trimestre del 2004 en 2 pp. en relación a igual período del año anterior. Esta tendencia continuó hasta ubicarse en el tercer trimestre del 2006 en 11,1%, mientras que la desocupación alcanzó al 10,2%, con una tasa de empleo del 41,6%, superando la tasa de ocupación de la denominada fase expansiva 1991-1994, en 4 pp. con relación al PBI, por cada punto de incremento de producto el empleo creció 0,45%.



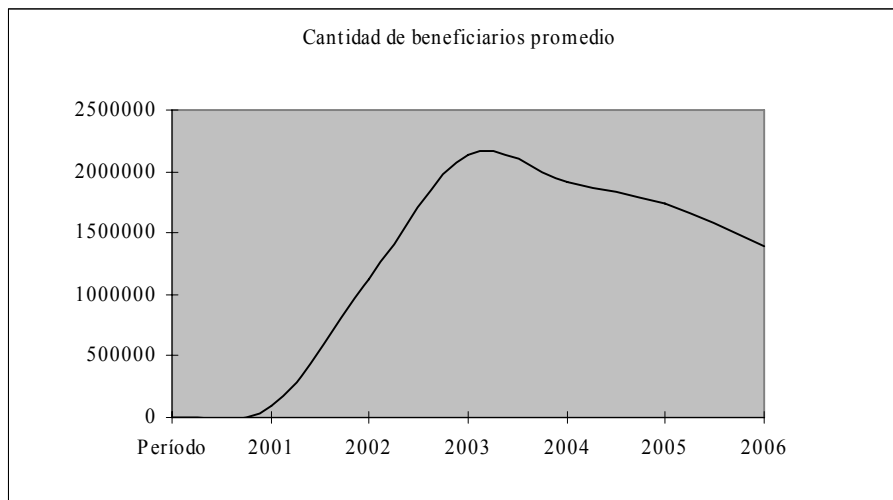
Fuente: EPH continua –en el 2do trimestre de 2003, no se incluye Santa Fe por inconvenientes en el relevamiento-

Resulta importante destacar en estos cambios la evolución de los planes de empleo<sup>1</sup>, ya que los mismos han ido perdiendo peso en el empleo dado el reemplazo de la contraprestación por la inserción genuina.

En valores absolutos, con una PEA de 15.955.000 personas, la desocupación alcanzó a 1.571.000 personas y los planes de empleo cubren a 1.393.000 beneficiario, valores aunque lejos de lo ideal muestran una importante recuperación de los indicadores.

---

<sup>1</sup> Nos referimos al Plan Jefes y Jefas de Hogar que se implementó para dar respuesta a la grave situación social en el momento de mayor crisis. A través del mismo se da ayuda económica a la población desocupada para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Quienes se benefician con el Plan deben cumplir con los siguientes requisitos: ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria. Los hijos menores deben tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios deben realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación



Fuente: MTEySS

En el cuarto trimestre del mismo año, según el sistema estadístico nacional, la tasa de desocupación se ubicó en el 8,7%, alcanzando a 1.400.000 personas, lo que en términos de ocupación significan 641.000 nuevos puestos de trabajo. La tendencia decreciente también fue para la subocupación que alcanzó el 10,8% y para trabajo no registrado que en los dos últimos años pasó de una tasa del 53,4% al 40%. El aumento en el nivel de empleo está acompañado del incremento del salario medio lo cual implica una mayor participación de los asalariados en la distribución de ingresos.

Sabemos que el trabajo se demanda por su contribución -su productividad- a la creación de bienes y servicios, y que la evolución de la demanda está afectada por el nivel de actividad, a su vez esta relación está mediatizada por factores tales como la variación de las remuneraciones, la estructura sectorial de los cambios del producto, el ritmo de las incorporaciones de la tecnología, la fase del ciclo en que se encuentre la economía, las regulaciones laborales, las expectativas de los empresarios y el poder negociador de los sindicatos.

Del mismo modo, entendemos que existe correlación entre los sectores que lideran el crecimiento con la creación de empleo (Kostzer, 2003) y que ello implica también un correlato con el modo en que se establecen las relaciones laborales.

### **1.3- Nuevas Formas De Relacionarse Entre Actores Laborales**

De manera consecuente, en la medida en que se fue transformando el contexto económico se fue configurando un nuevo modelo de relaciones laborales, entendido por ello al conjunto de normas, procedimientos y prácticas, que tienen como objeto regular relaciones entre los empleadores, los trabajadores y el Estado, dentro de un contexto socioeconómico determinado.

En Argentina, junto con la crisis económica que supuso el quiebre del modo de acumulación basado en la sustitución de importaciones se desarticuló la función de este sistema en la regulación social. Las leyes que regularon las relaciones laborales durante ese lapso fueron producto de un acuerdo social entre Estado, patronos y asalariados, pero a partir de 1976 la política de disciplinamiento sobre el sector gremial y la fragmentación en las modalidades de negociación desbalancearon las relaciones laborales a favor de los intereses patronales.

Con el advenimiento democrático se buscó restituir libertades, a pesar de ello y tal como señalan Novick y Catalano (1996), no se logró recuperar las pautas de intervención del estado previas a ese año y con ello se profundizó la desarticulación del modelo fordista.

En los noventa, en consonancia con la ya descrita nueva estructuración laboral, se produjo un cambio radical que se traduce tanto en el surgimiento de nuevos actores sindicales y empresarios; como así también en el cambio del eje de los reclamos, ahora relacionados con la estabilidad laboral, la recategorización de quienes se ven afectados por las nuevas tecnologías y por las condiciones de trabajo.

En el contexto de los cambios económicos de la época y del nuevo rol del Estado, la flexibilización laboral se consolida como el elemento organizador de las nuevas relaciones laborales. La ley de empleo<sup>2</sup>, la reglamentación del derecho a huelga, la revisión de los convenios colectivos en el área estatal, la obligación de negociar aumentos de salarios por productividad y la autorización para negociar por empresa, son los instrumentos que aseguran las nuevas formas del trabajo.

Sin embargo, los resultados adversos en materia laboral impulsaron en 1994, en el contexto de alto nivel de desempleo que describimos anteriormente, la sanción de nuevas leyes tendientes a reducir los costos del trabajo derivados de las normas sobre indemnizaciones por accidentes, enfermedades y despidos, en el entendimiento de que estas medidas al eliminar rigideces reducirían el desempleo. Su implementación otorgó ciertos beneficios a las pequeñas y medianas empresas, para las que se redujeron los costos del despido, y flexibilizó el uso del tiempo de trabajo, posibilitando que las convenciones colectivas definan jornadas diarias máximas superiores a las tradicionales sin que se supere el máximo anual. Cabe recordar que en este período son casi excluyente las negociaciones por empresa antes que por rama de actividad, (Beccaria y Galín, 2002)

En 1995 se introdujo el período de prueba, instituto que permitió a los empleadores despedir trabajadores durante los tres primeros meses de contrato sin tener que pagar indemnizaciones ni preaviso. Durante ese lapso, tampoco se efectúan aportes patronales excepto los correspondientes al seguro de salud. Además, se privatizó el sistema de jubilaciones por lo que se pasó del régimen público de reparto al sistema privado de

---

<sup>2</sup> Ley Nacional de Empleo de 1991, en el Título III – De la promoción y defensa del empleo, el Capítulo 1 – Medidas e incentivos para la generación de empleo en los Artículos 21 a 26, se establece que el Poder Ejecutivo deberá diseñar políticas en este sentido, que tengan incidencia en el nivel y composición del empleo. Como así también, deberá llevar a cabo acciones referidas a la elevación de los niveles de utilización de la capacidad instalada, promoción del crédito y la inversión para facilitar el cambio técnico y, la recalificación de los trabajadores para adecuarlos a las nuevas formas de organización del trabajo. De este modo, la promoción del empleo vino de la mano de nuevas formas de contratación las denominadas "Modalidades Promovidas": Contrato como medida de Fomento de Empleo, Contrato por Lanzamiento de Nueva Actividad, Contrato de Práctica Laboral, y Contrato de Trabajo -Formación, de duración determinada con régimen de promoción de empleo.

capitalizaciones. Posteriormente, se estableció la obligatoriedad del aseguramiento de los riesgos derivados de los accidentes y enfermedades por trabajo en empresas privadas creadas con esta finalidad. En 1998 y luego de arduos debates se aprobó la Ley de Reforma Laboral 25.013, la cual permitió revisar el período de prueba y la descentralización de la negociación.

Bajo este régimen de precarización y aumento creciente de la informalidad los sindicatos se vieron seriamente debilitados. El desmembramiento del movimiento obrero se reflejaba en la existencia de tres centrales sindicales y su organización, por mínima que fuera, eran percibidas como un límite para la implementación de las políticas neoliberales de mercado.

Por su parte, las empresas, lejos de constituir un todo presentaban comportamientos desiguales - aun en un mismo sector -, ya sea por su tamaño, trayectoria, composición del capital de la firma, o actividad. Muchas de ellas, por razones atribuibles a la falta de crédito, o a las consecuencias de la apertura de la economía, sucumbieron. Este cuadro de fragmentación se completaba con el proceso de desestatización –privatizaciones que terminó resquebrajando el anterior modelo de relaciones laborales.

En el 2000, con la Ley 25. 250 se produjo otra reforma. Esta nueva ley profundizó el sentido de los cambios ya que estableció la descentralización de la negociación colectiva; la derogación definitiva de la ultractividad legal y consolidó un extenso período de prueba. Con ello la agenda flexibilizadora, base de las recomendaciones de los organismos internacionales, buscó perpetuar un modelo que con la crisis del 2001 terminó por resquebrajarse.

Cabe recordar que antes del derrumbe, el paradigma de la modernización se restringía a un núcleo de empresas ligadas al sector internacionalizado de la economía donde se producía la mayor concentración de capital. El liderazgo que ejercían los habilitaba para proponer un nuevo modelo de relaciones laborales el cual, tal como señalan Novick y Tomada (2001), requería de una parte sindical previsible y disciplinada. *“Como contrapartida se auspicia la celebración de un nuevo “contrato” donde se plasma un conjunto de enunciados que*

*proponen nuevas prácticas en materia de organización y contenido del trabajo, modos de organización de la empresa como unidad de negocios y nuevas formas de competitividad”*. Este intento, a pesar de todos los instrumentos que desplegó la dirigencia gubernamental, no llegó a concretarse.

Las regulaciones de este período, ancladas en el régimen que se inició con los noventa, construyeron prácticas que no sólo afectaron el tamaño y la calidad del empleo, sino que incidieron, tal como se vio en párrafos anteriores, negativamente en los salarios. El aumento del desempleo desembocó en el nucleamiento de desocupados que acapararon la escena de los reclamos y con ello surgió en el calidoscopio social un nuevo actor, necesario para lograr que todas las negociaciones de esta fase regresiva sean a la baja. El crack del 2001 incidió también en la representación política y sindical, situación que comprometió la estabilidad democrática y aceleró el recambio del gobierno.

Hasta aquí la crisis del trabajo, si bien condicionada por los cambios técnicos y los factores incidentales de la globalización comercial y financiera, podemos resumirla como el resultado de la implementación de la ortodoxia política. De allí en más, la recesión con su correspondiente correlato en la conflictividad social, cierran el ciclo.

La etapa que se inicia en el 2002 tiende a lograr nuevos equilibrios. Si lo estimamos por el nivel de conflictividad gremial según explican Contartese y Criado (2003), con relación al año anterior el promedio mensual de eventos cayó de 81,7% mensual al 58,4%.

Tomando este año como hito, la relación contexto económico relaciones laborales comienzan a transformarse en la medida en que se asienta el nuevo patrón de crecimiento. Algunos de los cambios liderados por la expansión de las manufacturas y el aumento paulatino del empleo registrado<sup>3</sup>, tienen incidencia directa en la negociación colectiva. No obstante, como señalan Trajtemberg, D. y Lafleur, L. (2005), el amplio espectro de trabajadores no registrados y otros, históricamente excluidos del proceso de negociación,

---

<sup>3</sup> Datos EIL/MTEySS

constituyen un importante universo de trabajadores que quedan afuera de los beneficios y derechos que otorga el sistema de negociación colectiva<sup>4</sup>.

En el 2003 tiene por singularidad el incremento de las negociaciones siendo la cuestión salarial el tema casi excluyente. El papel activo del Estado, a través del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social, es un elemento clave para restaurar roles que se habían difumado en la pasada década. Un indicador de ello es la reactivación de las paritarias sectoriales. Según la evaluación oficial, la política salarial de incrementos generales de salarios que incidió, en un comienzo, sobre los salarios básicos de convenio, fomentó la negociación colectiva y permitió que los actores sociales comenzaran a reunirse en paritarias para readecuar los incrementos de suma fija a las particularidades de cada sector. Durante este año se homologaron 380 acuerdos y convenios, casi cuatro veces más que en 1991. Un año después fueron 348; 568 en el 2005 y en el 2006, 930. Este ritmo negocial supera ampliamente el promedio de 187 negociaciones anuales registradas en la década del '90, (Palomino y Trajtemberg, 2007).

Dos elementos claves para la consolidación de un modelo más ecuánime de relaciones laborales fueron, por un lado la sanción de la Ley de Ordenamiento Laboral 25.877/2004 que, tal como señalamos, incorpora en el texto la inclusión del concepto Trabajo Decente como eje de las políticas laborales a todo nivel. Por otro, el hecho de que el sindicato recobra su función de catalizador de las inquietudes de los trabajadores y aunque persisten, en las negociaciones las cláusulas referidas a la flexibilización interna (polivalencia) y externa (formas de contratación) tienen menor peso que en los períodos anteriores.

La tendencia acerca del contenido de las negociaciones continuó privilegiando la cuestión salarial. Siguiendo los registros oficiales del MTEySS, en los últimos tres años 3,7 millones de trabajador estuvieron mejoras en sus ingresos a través de la negociación colectiva, que

---

<sup>4</sup> El sistema de negociación colectiva asegura que los trabajadores perciban los derechos y beneficios pactados por las partes firmantes de un convenio colectivo, aún cuando los mismos no se encuentren afiliados al sindicato con personería gremial

se transformó en un mecanismo de distribución de ingresos que alcanza al 82% de los asalariados registrados.

Entre 2004 y 2005, se convocó al Consejo del salario Mínimo, que permitió que el salario que había estado estancado durante 10 años en \$200 se incrementara en forma constante, alcanzando en noviembre de 2006, los \$800. El efecto de estas acciones concertadas apuntala a los sindicatos más débiles al fijar un piso en la negociación, elemento también diferenciador de las reglas de juego de los noventa.

Todo parece indicar que la fase de recuperación, más allá del ritmo típico de los ciclos económicos, está estrechamente ligada a las opciones políticas e institucionales donde el papel activo del Estado indica que es posible, aun en el esquema articulado de mundialización, fomentar el empleo sobre la base de acuerdos entre los actores sociales. Como así también, que existen márgenes, frente a los cambios técnicos y sus requerimientos (nuevas calificaciones, formas de organización o contratación) para que las partes se adecuen concertadamente.

Este escenario es el marco de referencia para reflexionar acerca de cómo la mujer se ha insertado en el mercado de trabajo y explorar si subsisten en el nuevo escenario las dimensiones características del análisis laboral desde la perspectiva de género, como son discriminación y segmentación.

## **2- La Participación De La Mujer En El Mercado Laboral**

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>5</sup> *“las mujeres fueron precursoras del Estado benefactor. Cuando éste maduró plenamente, hacia 1950 en la Argentina, pudo verse que la larga participación de*

---

5 D. Barrancos: Directora del Instituto Interdisciplinarios de Estudios de Género (Argentina)

*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>6</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*” cumpliendo el rol de reproveedoras de ingresos complementarios en el hogar, carácter que predominó durante los años noventa en consonancia con los cambios que hemos reseñado.

## **2.1- La Inserción Laboral De Las Mujeres**

En el lapso de las últimas dos décadas, la población en Argentina se ha feminizado dado que las mujeres representan el 51.29% del total de habitantes y el 52,4% si se considera a la población urbana femenina en edad de trabajar<sup>7</sup>. Esta proporción se reproduce a lo ancho y a lo largo del país con excepción de la región patagónica y algunas zonas del noreste argentino en donde la presencia de hombres es levemente mayor que el de las mujeres. Las

---

<sup>6</sup> 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 (segregación 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”.

<sup>7</sup> Fuentes de datos Censo Nacional de población , hogares y viviendas 2001 y datos EPH 2007

mujeres también son más en el tramo de edad de mayor actividad para el trabajo (20 a 64) años. Anexo Cuadro I, II y III

En los años de la reestructuración, 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, durante el período de reestructuración de los noventa, ya comentado, su incorporación al mercado laboral 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 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, se revierte la situación 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 generan 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, 2005)<sup>8</sup>, se pudo apreciar que en el país bajo el régimen de

---

<sup>8</sup> 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:

precariedad 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, doce años después de las reformas el saldo fue demostrativo. 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, brecha que se siguió constatando al fin de la convertibilidad (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 de esos años (55,2% pobres, 26,2% indigentes), requirió acciones paliativas que se implementaron a través de los planes de empleo –PJyJH– de los cuales el 69,3% beneficiaron a mujeres. Situación que explica, dadas las características de contraprestación ya apuntadas, el aumento de la TA que se constata en el 2003.

Siguiendo a Giacometti<sup>9</sup>, se puede apreciar que la situación de precariedad laboral es una constante para las mujeres que se acentúa en las regiones más pobres del país “*Las inserciones más vulnerables, tales como servicio doméstico, planes de empleo, cuenta propia no calificados con bajo nivel educativo, asalariadas no registradas y subocupadas, con excepción de la Patagonia absorben más de la mitad de las ocupaciones, llegando a un máximo de 64% en el NEA*”.

---

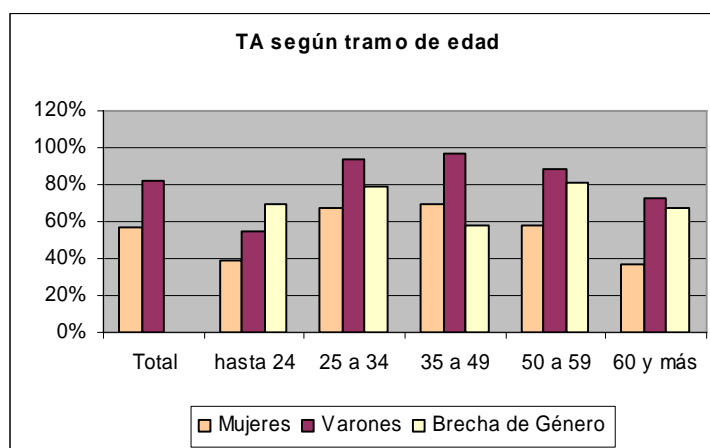
Acceso diferencial a las oportunidades de trabajo; Remuneración y Jornada Laboral; Estabilidad y Protección Social; y Equidad

<sup>9</sup> Op.cit.

La fragilidad laboral 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, los tramos de edad o la composición del hogar.

En un estudio oficial sobre la situación laboral de la mujer Contartese y Maceira (2005) muestran 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<sup>10</sup>, 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 menores, siendo tan solo de 29,6% en los hogares con tres o más menores.



Fuente: EPH continua III trimestre 2006

<sup>10</sup> Ver Anexo

La estimación por nivel educativo permite advertir que con relación al año anterior 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 17,7 pp. es también importante destacar 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 49% de la población ocupada. Las razones de esta elección que marca la *preferencia* femenina en el modo en que se realiza el *trabajo productivo* 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, 70,7%), 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 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.

El carácter de la tarea 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%.

En la ocupación de la mujer aun persiste, a pesar de los mayores niveles de educación y de intervención en la vida ciudadana, la estructura de participación que caracterizó al mercado laboral argentino. Perduran también los obstáculos que a la calidad del trabajo impuso el régimen de precarización y a pesar de los cambios que induce el nuevo patrón de crecimiento los beneficios que conlleva la creación de nuevos puestos de trabajo alcanza más a los varones

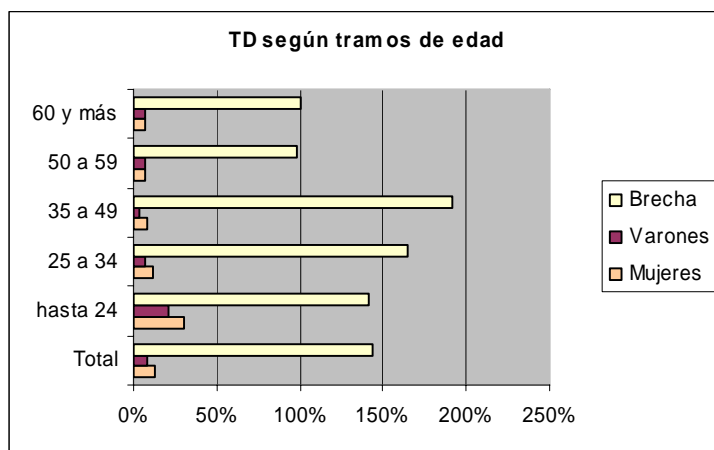
que a las mujeres, ya que las ramas de actividad que lideran la creación de vacantes son típicamente masculinas, como es el caso de industria.

## **2.2- La Búsqueda De Trabajo**

Las trabas para ingresar al mercado laboral son manifiestas 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%.

Cuando la observación se hace por tramos de edad se puede comprobar que es la población joven a la que conseguir trabajo le resulta más difícil, en el estudio de Pérez Sosto (2007) se informa que *“los jóvenes, por ser quienes protagonizan el ingreso en la vida activa, han sido especialmente afectados por la crisis del empleo. Ellos, en especial los más vulnerables, los precarios, los desafiados o excluidos, parecen ser la “punta de lanza” de una crisis en la organización social de los ciclos de vida considerada desde el doble punto de vista de las instituciones y de los individuos... De acuerdo con los resultados de la EPH correspondiente al III trimestre de 2006 la tasa de desocupación de los jóvenes de 15 a 24 ascendía a 25,1% en el total de los aglomerados relevados, lo cual representa en el total urbano nacional a 692.000 personas... En términos comparativos la tasa de desempleo juvenil es de 2.9 veces mayor que la del total de la población y 3.6 veces mayor que la de los adultos de 25 a 59 años”*. Pero si se es joven y mujer la barrera de entrada al mundo laboral es mayor ya hasta los 24 años la tasa de desocupación de las mujeres es de 30,1% y la de los varones del 14,2%.

Aunque, tal como se aprecia en el gráfico siguiente, 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



Fuente: EPH continua III trimestre 2006

La educación como variable interviniente 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 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%).

### 2.3- Las Diferencias De Ingresos

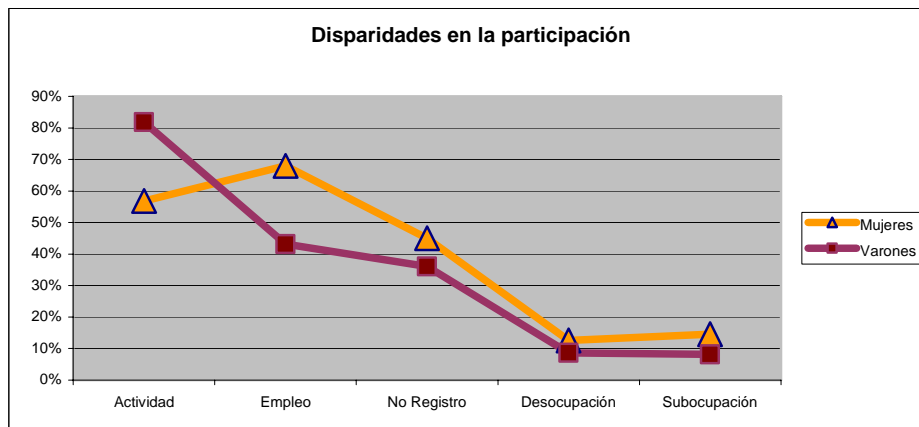
El Convenio número 100 y la Recomendación número 90, de OIT establecen medidas que promueven la igualdad de remuneración por trabajos de igual valor o similar entre hombres y mujeres. La discriminación en la asignación de retribuciones implica desigualdad de oportunidades aun previas al ingreso de la 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, op. cit; Giacometti, op. cit)

A pesar de esas restricciones los análisis que abordan esta problemática coinciden en que existe en Argentina una elevada desigualdad de retribuciones 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 y se incrementa en proporción al grado de avance en la educación alcanzando el 11,3% la distancia entre varones y mujeres que completaron el ciclo superior.

En el esquema de participación de mujeres y hombres a fines del 2006, pese a los cambios microeconómicos e institucionales y el ámbito de concertación que en que se desenvuelven las relaciones laborales, persisten las situaciones de segregación y discriminación que describen en parte la inequidad entre géneros. Situación que 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 trazado en la Constitución Nacional relativos 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.

### **3- La Problemática De Raza/Etnia En El Campo Laboral**

Bajo este título se describe a la población que se reconoce perteneciente o descendiente de pueblos originarios en tanto integrantes de otro segmento de la sociedad que es por su condición es discriminado y segregado, siendo en su mayoría grupos poblacionales que encuentran en situación de pobreza.

En América Latina viven actualmente cerca de 40 millones de indígenas, y se estima que entre 15 y 18 millones son niños, niñas y adolescentes. A pesar de que constituyen la población mayoritaria de algunos países, según los indicadores de bienestar y desarrollo

humano, estas comunidades viven en una situación de abandono y violación de sus derechos<sup>11</sup>.

Los organismos internacionales han procurado establecer directrices que amparen la situación de marginalidad en la que se encuentra en todo el continente la mayor parte de la población originaria. En 1982 la Organización de las Naciones Unidas realizó la primera reunión del Grupo de Trabajo sobre Poblaciones Indígenas de la Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, y en conmemoración de esa fecha desde 1994 cada 9 de agosto se celebra como el Día Internacional de las Poblaciones Indígenas.

En el marco de las normas internacionales del trabajo, la OIT recoge a través del Convenio N° 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de 1989, los principios para el reconocimiento de los derechos de las poblaciones indígenas sobre sus tierras, territorios y recursos. Del mismo modo toda la normativa sobre discriminación sirve de marco de referencia aplicable a estos grupos sociales que más frecuentemente que otros están relegados en sus propios territorios.

La voz de estos pueblos ha resurgido en los últimos años alentada por la constitución de organizaciones que reúnen a representantes desde Canadá hasta la Patagonia, y sus reclamos se orientan básicamente al derecho de gozar de oportunidades y tener una vida digna, así lo expresa la Declaración Final de la II Cumbre de los pueblos realizada en Mar del Plata en el 2005, que en el punto 6 expresa “ *Asumimos la lucha de nuestros pueblos por la distribución equitativa de la riqueza, con trabajo digno y justicia social, para erradicar la pobreza, el desempleo y la exclusión social*”.

En Argentina, existe un cuerpo normativo que ampara a los pueblos originarios, garantiza su identidad y los derechos colectivos, ya sea en la Constitución Nacional como a través de Leyes Nacionales, Provinciales y Convenios Internacionales suscriptos por el Gobierno. En

---

<sup>11</sup> Datos de UNICEF, 2007

1994 año de la reforma a la Carta Magna, con la sanción del artículo 75, inciso 17, se incorporaron los derechos de los pueblos indígenas reconociendo con ello la diversidad étnica y cultural del país. De acuerdo a la recopilación del MTEySS el marco Jurídico e Institucional Nacional para las Poblaciones Indígenas las principales disposiciones legales a nivel nacional sobre derechos de pueblos indígenas son las que siguen:

- Ley N° 23.302 sobre Política Indígena y Apoyo a las Comunidades Aborígenes.
- Decreto N° 155/89 Reglamentario de la Ley N° 23.302
- Ley N° 24.071 ratificatoria del Convenio N° 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes. Este Convenio promueve el respeto por las culturas, las formas de vida, las tradiciones y el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas y tribales.
- Ley N° 24.375 Convenio de diversidad Biológica
- Resolución Instituto Nacional de Asuntos Indígenas<sup>12</sup> (INAI) N° 4811/96 que establece los requisitos para la inscripción de las Comunidades Indígenas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI).
- Resolución INAI N° 152/2004 y su modificatoria N° 301/2004 que establece la conformación del Consejo de Participación Indígena (CPI)
- Ley 26.160 Emergencia de la Propiedad Comunitaria Indígena Marco de Planificación para Pueblos Indígenas

La información también en este caso es escasa y fragmentada lo cual ha conspirado en la visibilidad de la situación de estas poblaciones. Para saldar ese vacío se implementó en forma adicional al Censo de Población del 2001 la Encuesta Complementaria de Pueblos

---

<sup>12</sup> El INAI es la institución del Estado Nacional que tiene la responsabilidad de crear canales interculturales para la implementación de los derechos de los Pueblos Indígenas consagrados en la Constitución Nacional (Art. 75, Inc. 17). El Instituto fue creado a partir de la sanción de la Ley 23.302/85 como entidad descentralizada con participación indígena y reglamentada por el Decreto N° 155 de 1989

Indígenas (ECPI) 2004 – 2005, con anterioridad solo en los censos de 1869, 1895, 1914, la temática había sido abordada aunque solo en forma parcial<sup>13</sup>.

Entre 1966-1968 se efectuó a nivel nacional Censo Indígena Nacional pero a pesar de que no se concluyó permitió conocer la existencia de 165.381 indígenas, otras experiencias de relevamientos locales se refieren a ámbitos geográficos específicos como Formosa o Salta. Existen además, según informa el INDEC, otros antecedentes provenientes de registros oficiales o de ONG.

El criterio adoptado en el país para rescatar información sobre origen de las personas en ECPI fue el de *Autorreconocimiento o autoidentificación* (criterio indicado por la Ley de Censo Aborigen) combinado con el de *origen étnico*, arrojando como resultado que un 2,8% de los hogares tienen algún miembro que se auto reconoce perteneciente o descendiente de un pueblo indígena, sin embargo entre un 2% y un 28% de personas de distintas etnias no se reconoce como perteneciente a su pueblo aún cuando sus padres se auto reconocen como tales.

De acuerdo a los datos relevados 457.363 personas se reconocen pertenecientes a algunas de las 31 etnias registradas en las zonas en las que se aplicó la encuesta<sup>14</sup>.

En cuanto a las condiciones de vida de la población indígena, es importante destacar que el 23.5% de los hogares se encuentran con las necesidades básicas insatisfechas, una proporción muy alta comparada con el resto de los hogares (13.8%) y el total nacional (14.3%). Las provincias que muestran los niveles más altos de NBI en los hogares indígenas son: Formosa (74.9%), Chaco (66.5%) y Salta (57.4%).

---

13 Los criterios metodológicos del relevamiento pueden consultarse en [www.INDEC.mecon.gov.ar](http://www.INDEC.mecon.gov.ar)

14 Ver Anexo, Cuadros XX, XXI y XXII

Otra característica importante de los pueblos indígenas es que el 16.5% de los hogares son rurales. Para los hogares sin indígenas este valor desciende a 9.2% y para el total país es de 9.7%.

En cuanto a las características educativas, se observa que la tasa de analfabetismo para la población indígena de 10 años o más es del 9.1%, tres veces y media mayor que la nacional (2.6%). En el caso de las etnias Mbyá guaraní de Misiones y Wichí de Chaco, Formosa y Salta, las tasas de analfabetismo superan el 20% (29.4% y 23.4% respectivamente).

Otro dato a tener en cuenta es que el 78.2% de la población indígena de 15 años y más tienen como máximo el secundario incompleto, mientras que un tercio (33.1%) no completó la primaria o no tiene instrucción. (Amadasi y Masse, 2006)

En un estudio reciente (Cid y Paz, 2004) sobre la población indígena de Salta se demuestra la correlación existente entre pobreza, educación y exclusión, situación que es de extrapolarse a las distintas etnias arrojaría resultados previsiblemente similares.

La falta de datos, como ya se ha señalado, limita el análisis sobre las características particulares de la población aborigen en su inserción laboral, sin embargo es posible advertir que la exclusión es el campo de análisis. No obstante, otras visiones sostienen que *“El arrinconamiento de ciertos grupos en nichos económicos que responden a sistemas de marginación no anula la capacidad de los mismos para luchar creativamente en la ampliación de oportunidades”* (J. Anderson, 2004), el registro de los programas que se han implementado en Argentina es un punto de partida para indagar la viabilidad de estos supuestos cuando la pobreza es el mayor factor de discriminación.

## Capítulo II

En este apartado se caracterizan los principales programas de empleo con énfasis en la promoción de igualdad de oportunidades. La estructura de este capítulo parte por diferenciar como marco conceptual qué se entiende por políticas sociales y, en particular, cómo se diferencian las denominadas políticas de empleo según sus objetivos y propósitos.

Dados los cambios en la orientación de las políticas en Argentina se listan las principales políticas diferenciando dos grandes ciclos, por una parte el que se inicia en 1990 y seguidamente el que comienza en el 2003 a partir de los cambios en el rumbo económico y político del país.

Seguidamente, se describen los espacios de institucionalización y participación que estarían favoreciendo la equidad entre géneros, como así también la evolución en el gasto social consolidado, la coordinación entre políticas sociales y, finalmente, se hace referencia a la incidencia de los países que integran el bloque MERCOSUR en los temas de empleo y no discriminación.

### **4- Políticas Sociales: Políticas de Empleo en la Argentina Reciente**

En línea con el estudio realizado cabe distinguir un antes y un después en las políticas sociales en Argentina. 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 de participación 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 a partir del criterio de cofinanciación. El mismo propone 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, dado la tendencia dominante de predominio del mercado, las políticas focalizadas fueron las que lideraron las políticas sociales de 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.

Según Nahon (2002) “*la política social es aquella intervención pública que tiene como fin específico regular políticamente la reproducción material de la fuerza de trabajo. Es de tipo político en tanto se trata de una intervención estatal directamente social, no mediada por el intercambio mercantil, adoptada por el Estado como parte de sus responsabilidades en la reproducción de la fuerza de trabajo*<sup>15</sup>. *La intervención estatal se puede realizar a través del financiamiento, la provisión directa y/o la provisión indirecta asegurada a través de terceros. Fundamentalmente, la política social establece el tipo de formación educativa que reciben los trabajadores (y sus familias), instaura el nivel y calidad del cuidado de su salud, y regula las posibilidades y limitaciones de su vida una vez retirados del mercado laboral. A través de estas intervenciones, la política social ocupa un lugar central en la regulación de las condiciones de vida de los trabajadores durante todo su ciclo vital*”.

De modo tal que las políticas sociales se adecuan a las necesidades que el modelo de acumulación tiene con respecto a la fuerza de trabajo. Cuando el momento histórico en que el mercado de trabajo está en “expansión” las políticas sociales acompañan este proceso mejorando las condiciones de vida de la población, más cuando existe “retracción” las políticas sociales sufren en consecuencia generando un retroceso en las condiciones de vida de la población.

En lo que se refiere además a las políticas sociales que estrictamente se refieren al mercado laboral se debe considerar la clasificación de Samaniego (2002), entre *Políticas de Empleo*, *Políticas Laborales* y *Políticas de Mercado de Trabajo*, las cuales se sintetizan a continuación:

- Políticas de Empleo: comprenden una amplia gama de medidas e instrumentos de muy distinta naturaleza de los ámbitos económico, social e institucional, que afectan el nivel y la calidad del empleo. Pretenden actuar sobre la demanda de trabajo la cual se ve influenciada por instrumentos macroeconómicos de naturaleza fiscal, monetaria, de precios e ingresos, de desarrollo tecnológico, así como por las políticas y los programas

---

<sup>15</sup> La reproducción de la fuerza de trabajo implica la reproducción de la misma considerando la totalidad del ciclo de vida de los trabajadores (la etapa de formación, la etapa activa y aquella de retiro de la actividad laboral).

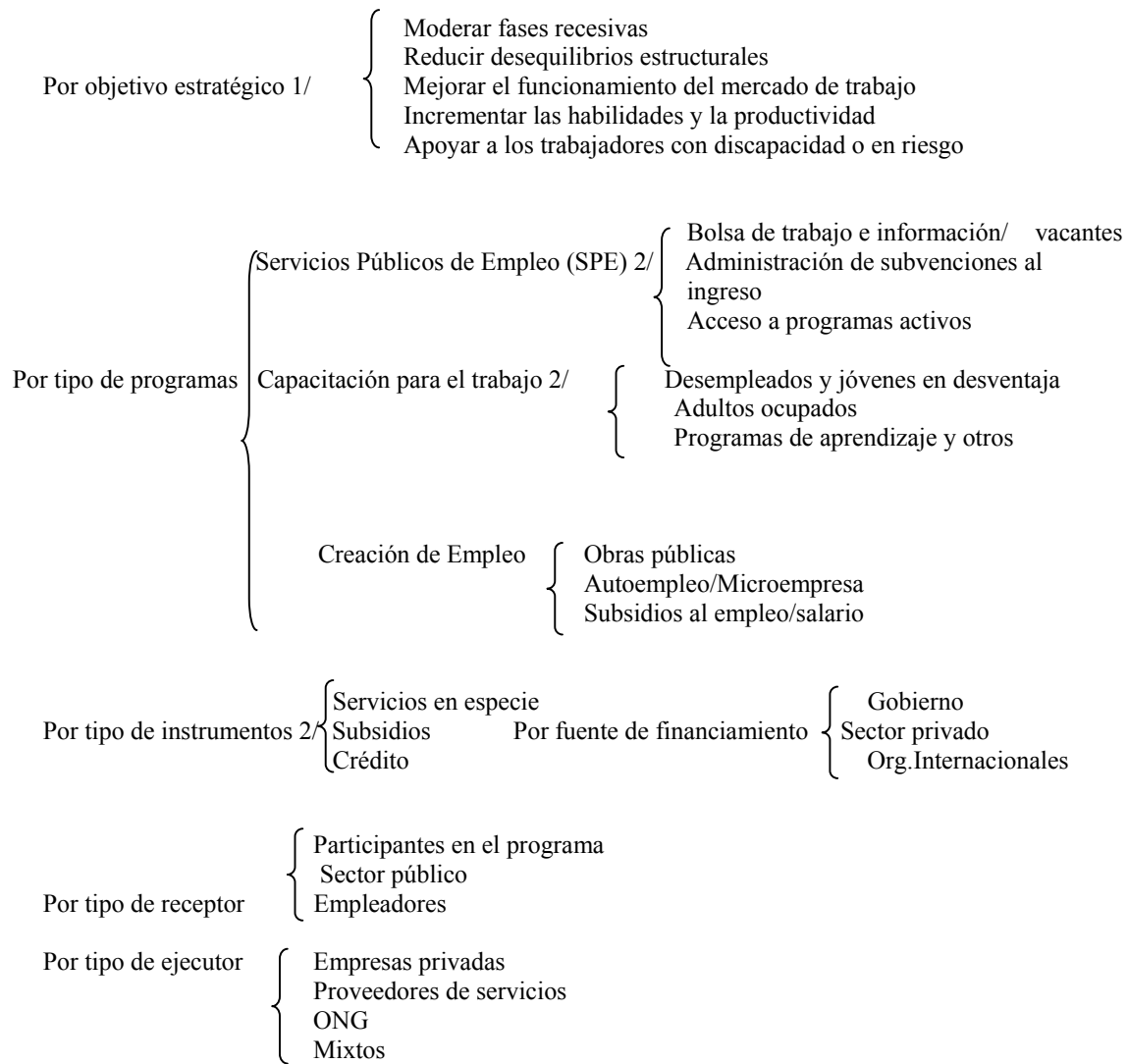
de desarrollo regional y por el marco regulatorio existente en el mercado de trabajo. Del lado de la oferta requieren actuar a mediano y largo plazo sobre tendencias demográficas y comportamientos sociales. En este ámbito resultan relevantes, entre otras, las políticas gubernamentales en materia de educación, salud y protección social. Su formulación requiere una amplia coordinación y concertación social.

- Políticas Laborales: conjunto de políticas que actúan en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluye en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Comprende disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción en el trabajo de menores, derecho de huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia.
- Políticas de Mercado de Trabajo: son de enfoque específico, su propósito ha sido a) aliviar la situación de pobreza asociada al desempleo - *Políticas Pasivas* - y b) mitigar las tensiones existentes en el mercado de trabajo mediante distintos instrumentos de corte activo - *Políticas Activas* -. Dentro de esta última se discriminan tres tipos de políticas según sean sus objetivos: i) incrementar la demanda de trabajo, ii) mejorar la calidad de la oferta de trabajo y iii) facilitar el encuentro entre trabajadores y puestos de trabajo.

De acuerdo a este marco conceptual las principales políticas sociales y programas de empleo puestos en práctica en el país a partir de los cambios estructurales de los noventa fueron políticas focalizadas porque se aplicaron a grupos específicos, acompañaron los ciclos del mercado de trabajo (Beccaria, 2005), y tuvieron el propósito de mover las rigideces del mercado originadas en las regulaciones laborales que se mantenían vigentes a inicios de la década.

El esquema de políticas, aunque adaptadas a modalidades propias, siguieron el planteo de las diseñadas como modelo de reconversión en los países de la OCDE y respondieron a los siguientes criterios:

## Clasificación de las Políticas Activas de Mercado de Trabajo



1/Betcherman et al (2002, 2/OCDE 2001)

#### **4.1-Principales Políticas y Programas de Empleo del Período 1990 - 2003**

La normativa laboral, que ya hemos mencionado en el capítulo I, fue el marco que permitió consolidar el menú de políticas activas y pasivas que desde 1990 al 2003 actuaron para contener los efectos de la readecuación laboral producida por la reestructuración económica (Lanari, 2003a). Se entiende que con la recuperación del empleo que se produce a partir de ese año, siguiendo el criterio de que las políticas sociales son procíclicas con el desempeño laboral, hubo cambios en los lineamientos de las principales acciones. Por ello se trata al conjunto de los principales programas en dos etapas, antes y después del 2003<sup>16</sup>. Las que se pusieron en práctica en el primer período fueron las siguientes:

##### **4.1.2- Servicios Públicos de Colocación**

Con el fin de coordinar acciones y para facilitar la entrada al mercado de trabajo se generó la necesidad, tanto en el plano público como privado, de diseñar espacios de "colocación" para gestionar la inserción o el encuentro entre la fuerza de trabajo demandante y los empleadores.

En esta dirección y para compensar los impactos de las reformas de mediados de los '90, desde el Ministerio de Trabajo se implementó una *Red de Servicios de Empleo*, cuya misión ha sido por un lado centralizar los programas de empleo y por otro, coordinar los múltiples emprendimientos y requerimientos que se hacían desde las esferas provinciales y municipales. Esta modalidad en parte ya fue prevista en la Ley Nacional de Empleo - N° 24.013- promulgada en 1991, donde se crea el *Sistema Único del Registro Laboral*.

La Red se insertó como un programa de la Secretaría de Empleo y Formación Profesional creada por Decreto 286/95 y reorganizada por Decreto 613/2000 bajo el postulado de

---

<sup>16</sup> El corte hace referencia a lo señalado en el capítulo I referido a los cambios en el patrón de crecimiento diferenciando entre un período de precariedad y otro de "protección social" diferenciados generalmente por lo que dio en llamarse el régimen de convertibilidad y la post convertibilidad.

incrementar la calidad de la acción estatal y adaptar la estructura organizativa del entonces *Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos*, a la realidad socio laboral. En la misma norma se asigna a la *Dirección Nacional de Promoción del Empleo* las siguientes responsabilidades: diseñar, desarrollar e implementar propuestas, programas y acciones que faciliten la inserción laboral y mejoren las condiciones de empleabilidad y la optimización del Sistema de prestaciones por desempleo a desocupados. Así como, supervisar el desarrollo de los servicios de empleo que presten las oficinas públicas y privadas en todo el territorio nacional; organizar y administrar el Sistema Único del Registro Laboral; coordinar con las *Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral* la supervisión de la ejecución de los programas de empleo y capacitación laboral; promover el diseño de estructuras de información derivadas de los resultados de las acciones de supervisión de los programas de empleo y capacitación laboral; verificar el cumplimiento de las normas de funcionamiento administrativo y desarrollar acciones tendientes al fortalecimiento de las capacidades de gestión.

Desde el inicio de estas iniciativas se multiplicaron las ya mencionadas Gerencias de Empleo, Agencias Territoriales del Ministerio, Oficinas Públicas de Empleo y Agencias Públicas de Colocación, todas ellas como entidades gubernamentales de intermediación laboral. Asimismo, otras áreas del Estado (Nacional, Provincial o Municipal) tales como las que promocionan capacitación en el agro, la pequeña y mediana empresa, la formación e integración al mercado de trabajo de la mujer, o el fomento que desde las universidades públicas, a través de Bolsa de Trabajo o Pasantías, realizan entre los estudiantes y graduados, median en el mismo sentido.

Estas acciones se articulan con otras que se desarrollan en el sector privado orientadas a segmentos bien diferenciados. Entre ellas, ONG o entidades religiosas que asisten a los más carenciados, agencias que reclutan para empleos temporarios, corporaciones profesionales y consultoras de recursos humanos orientadas a reclutar perfiles de calificación más selectivos.

Volviendo entonces a la intermediación pública, cabe destacar que no sólo las agencias se extendieron territorialmente, con lo cual se consolidó la Red y se facilitó la implementación de programas de empleo y/o capacitación, sino también que su eficiencia se vio beneficiada con la implementación de sistemas de información operativa que optimizaron el procedimiento al mejorar la atención de los usuarios. Los esfuerzos en este sentido fueron financiados con asistencia del Proyecto PNUD Arg. 92/0001. Entre 1998 y el 2001, la consolidación vino mediante la aplicación del *Proyecto de Fortalecimiento de Oficinas de Empleo* por el cual se seleccionaron 450 oficinas que se dotaron de equipamiento, mejoramiento edilicio y procedimientos de gestión.

Sin este entramado, muchos de los programas hubieran presentado dificultades de ejecución. Sin embargo, en lo que se refiere a los Servicios Públicos de Colocación, como estrictamente lo eran las Agencias de Colocación, dejaron de cumplir la función para la cual fueron creadas y en la actualidad no existen como tal, ya que su existencia estuvo relacionada a las "Modalidades Promovidas" de contratación establecidas por la Ley de Empleo del '91 y derogadas por la Ley 25.013. Asimismo, ante la falta de vacantes laborales la gravedad de la situación ocupacional fue demandando otras estrategias de intervención que no ya no podían ser canalizadas a través de esa estructura, lo cual no implica que los vínculos que se establecieron mediante la Red hayan dejado de existir.

#### **4.1.3- Formación Profesional**

Mediante la Resolución 313/94 el Ministerio de Trabajo diseñó políticas de formación profesional y estableció criterios para asignar fondos del Estado a instituciones públicas y privadas que pudieran llevar adelante diversas iniciativas. Así se multiplicaron programas que atendían a desocupados, ONG, cuadros gerenciales o proyectos de solidaridad social. La distribución de fondos siguió criterios de coparticipación federal entre provincias.

Desde 1994 al 2001, se ejecutaron 17 Programas de Capacitación destinados específicamente a jóvenes desocupados y otros, más generales, a quienes en esa condición

de actividad eran mayores de 35 años. Como así también a sectores específicos identificados como emprendedores, ex trabajadores de PyMEs, de sectores o regiones en crisis, empleados públicos afectados por la reconversión del Estado y personas con discapacidad.

Según los datos disponibles para ese lapso, los programas administrados por el MTSS, capacitaron, entrenaron o recalificaron aproximadamente a 450.000 beneficiarios, con un costo cercano a los U\$S 395 millones. La forma de financiamiento, compuesto por aportes de préstamos internacionales -BID- y del Fondo Nacional de Empleo. Para garantizar equidad territorial estos fondos eran en un 70% asignados a las acciones provinciales y la diferencia, 30%, a las de carácter nacional.

En el caso particular del Programa Régimen de Crédito Fiscal, el financiamiento fue indirecto, las empresas invertían equipando a instituciones capacitadoras -ICAPs- por lo cual se le extendían certificados de cancelación de impuestos y la fuente de financiamiento terminaba siendo el presupuesto nacional. En cuanto a los Programa Talleres Protegidos, y de Capacitación e Intermediación Laboral, ambos para población discapacitada, se subvencionaron con aportes del Banco Central recaudados por la aplicación de la denominada Ley del Cheque.

La implementación de un Plan de Formación Profesional, implicó el relevamiento de instituciones, tanto públicas como privadas, dispuestas a ofertar un servicio de capacitación. Para ello se creó el Registro de Instituciones de Capacitación Laboral, en ese catastro las instituciones se inscribían voluntariamente y sus actuaciones eran coordinadas por las autoridades provinciales y las Gerencias Regionales de Trabajo y Seguridad Social. Los cursos que se impartieron contaron con evaluación por parte de personal especialmente entrenado del Ministerio de Trabajo y en todos los casos se realizaron acciones de monitoreo y seguimiento.

Algunos programas, como el Joven, fueron evaluados por parte de organismos nacionales y/o internacionales y dieron lugar a una importante producción de estudios realizados por investigadores especialistas en la problemática.

Al igual que los servicios públicos de empleo los programas de formación, si bien tuvieron vigencia hasta el 2001, sobre todo los que se centraron en dotar de habilidades a la población joven, fueron dando espacio a los destinados a la creación de empleo transitorio.

### **Programas de capacitación 1994-2001**

#### PRONAPAS

Programas de Apoyo a la Reversión Productiva: Jóvenes

Capacitación Ocupacional

Programas de Apoyo a la Reversión Productiva: Proyecto Microempresas

Programas de Apoyo a la Reversión Productiva: Proyecto Imagen

Aprender

Capacitación para el Empleo

Emprender

Régimen de Crédito Fiscal

Programa de Reversión Laboral

Proyectos Especiales de Capacitación

Talleres Protegidos de Producción I y II

Programa de apoyo a la productividad y empleabilidad de los jóvenes- Proyecto Joven-

Programas de capacitación para apoyar el empleo

Capacitación laboral para un sector o rama laboral

Programa de emergencia laboral: Desarrollo comunitario

Capacitación e intermediación laboral

#### **4.1.4- Programas de Desarrollo Institucional**

Paralelamente, y como parte de las políticas dirigidas a la oferta, se pusieron en marcha mecanismos para fortalecer instituciones de formación profesional. Con este propósito general y para mejorar la calidad se han implementado cuatro programas, *Talleres Ocupacionales*, *Consejos de Formación Profesional*, *Programa de Certificación de Competencias Laborales* y *FORMUJER*. Todos ellos obtuvieron para su financiación una contra parte internacional al aporte local.

El *Programa Talleres Ocupacionales -TO-* se ideó para subsidiar propuestas de desarrollo institucional. Sobre la base de la aprobación del proyecto presentado el MTESS acuerda el monto y forma de financiación. Los ítems que financia cubren infraestructura edilicia, equipamiento, asistencia técnica, pago limitado del gerenciamiento e incentivos a las acciones de capacitación realizadas por el TO para beneficiarios desocupados. En cuanto al *Programa Consejos de Formación Profesional*, constituye una experiencia descentralizada de formación.

El *Programa de Certificación de Competencias*, se propone desarrollar la certificación como práctica en nuestro país a partir de una actividad acotada y concertada con cuatro sectores productivos: gráfico, metalúrgico, mecánico automotor y afines, y repostería y afines. Representantes de los mismos, en su carácter de coejecutores - Fundación Gutenberg (FG); Asociación de Industriales metalúrgicos de la Provincia de Santa Fe (AIM); Sindicato de Mecánicos Automotores y Afines del Transporte Automotor (SMATA); Federación Argentina de Trabajadores Pasteleros, Confiteros, Heladeros, Pizzeros y Alfajoreros (FATPCHPyA) -. Este es uno de los programas está vigente por lo que describiremos su continuidad como parte del menú implementado luego del 2003.

**FORMUJER**, sigla que se identifica el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnico y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos, resulta de la necesidad auspiciar la equidad de género y mejorar la formación.

El programa surge como una iniciativa regional que cuenta con el financiamiento del BID-FOMIN y la coordinación técnica de CINTERFOR-OIT, que es la responsable de asistir técnicamente a los programas nacionales y garantizar la construcción conjunta de metodologías y productos. Junto a Argentina, participan del mismo Bolivia y Costa Rica. Los objetivos del Programa son: i) generar condiciones favorables para la participación igualitaria de las mujeres en la formación técnica-profesional; ii) elevar el nivel técnico así como la gama de opciones de capacitación que se ofrecen a las mujeres trabajadoras; iii) ajustar la oferta de capacitación y formación a las demandas actuales del mercado de trabajo; iv) diseminar los modelos y las metodologías desarrollados.

Las principales líneas de acción son: revisión con enfoque de género de perfiles, currículas y materiales didácticos de especialidades; análisis del mercado de trabajo local y sectorial; consulta y vinculación con actores del mundo del trabajo para definir necesidades, actualizar ofertas y realizar prácticas en ámbitos laborales; transferencia de metodologías para incorporar la dimensión de género en los procesos formativos; desarrollo de proyectos piloto de formación para validar materiales (orientación, formación y práctica laboral); estrategias de apoyo a participantes para la formación; sensibilización, promoción y diseminación y articulación y coordinación con programas afines. En este programa se enfatiza con la necesidad de mejorar la situación de las mujeres pobres por su doble condición, de género y clase, factores que aumenta la exclusión. Estas acciones resultan impostergables si tan sólo se tiene en cuenta que según los datos del censo del 2001, el 45% de las mujeres en edad de trabajar - 13.600.000 - han alcanzado a completar el nivel primario de educación y cerca del 4% son analfabetas.

**FORMUJER** Argentina, coejecutó sus acciones con terceros ya sean instituciones de formación profesional o técnica, y ONG que apoyan o complementan especialmente en las áreas de orientación y género.

Otros programas coordinados con el Ministerio de Trabajo fueron los que se iniciaron a través del Consejo Nacional de la Mujer como el **PIOME** –Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo – que comenzó a funcionar en 1993 y el **SOLAM** –Programa Servicios de Orientación Laboral

#### **4.1.5- Programas Públicos de Generación de Empleo y de Interés Social**

Desde la promulgación de la Ley Nacional de Empleo N° 24.013/91, en la que se establece la creación de programas de empleo para grupos de difícil inserción laboral, siempre bajo la lógica de la economía de libre mercado propia de los noventa, se dinamizaron programas de empleo que fueron vistos como complemento del modelo económico vigente. La población

objetivo, tal como prevé la norma, sumaba a desocupados, jefes de hogares pobres y especialmente a aquellos que estaban radicados en regiones en crisis. Esta función la cumplieron todos los programas de empleo transitorio que a continuación se describen, tanto en propósitos como objetivo, al igual que el resto de las acciones de la Secretaría de Empleo y Formación, tuvieron monitoreo y seguimiento. En el caso de los programas TRABAJAR y en el PLAN JEFAS y JEFES de HOGAR -que rompe con los criterios de focalización para transformarse –por su extensión- en un programa de prestación universal.

A partir de 1993 y hasta 1995, el Ministerio de Trabajo, implementó programas de carácter transitorio y de inserción directa, intensivos en mano de obra y destinados a desarrollar obras de infraestructura económica y de interés social. Los mismos fueron financiados por un monto aproximado de U\$S 300 millones dando con ello cobertura a 200.000 personas. Sin embargo, las dificultades que desde entonces se agudizaron y se pusieron de manifiesto con los indicadores de desempleo, hicieron que se multiplicaran las acciones para crear empleo público ya que la situación evidenciaba algo más que fallas de mercado. Así, desde 1995 y hasta el 2002, según los datos disponibles, se utilizaron más de \$2.500 millones, para satisfacer en parte las necesidades de ingresos e integración social que al menos brindó a 1.700.000 personas la posibilidad de acceder a un puesto de trabajo transitorio. Por el carácter de estos programas, algunos de ellos fueron ejecutados en forma conjunta con la Secretaría de Desarrollo Social -SDS-, tales como el PROAS y el PRENO.

En cuanto al programa *Trabajar*, con iguales objetivos que los anteriores, tuvo tres ediciones, que se extendían entre 3 y 6 meses. Los beneficiarios recibían ayuda económica mensual no remunerativa de hasta \$ 200 de acuerdo a la cantidad de horas de trabajo, seguro de responsabilidad civil, a cargo del Fondo Nacional de Empleo y cobertura de salud a cargo del organismo responsable de la contratación. El denominado *Servicios Comunitarios*, estaba dirigido a quienes siendo desocupados tenían trayectoria laboral y promocionaba la incorporación de mujeres desocupadas, al plantear como requisito para la presentación de los proyectos, que el **80% de los beneficiarios sean mujeres, preferentemente jefas de hogar**. En cuanto a la duración, era breve por definición, y la prestación económica para el beneficiario es igual que para el Trabajar. Los de *Desarrollo*

*del Empleo Local* tuvieron como particularidad la acotación a ámbitos más pequeños, para su ejecución se convino con los municipios quienes asumían tanto el pago de la ayuda económica no remunerativa, como del seguro de responsabilidad civil y la cobertura de salud de los/as beneficiarios/as.

El año 2000 se inicia con inestabilidad en el plano institucional y económico, cuestión que se profundiza hasta desembocar en la crisis del 2001 cuando la desocupación subió a más del 17%. El escenario de entonces demandó acciones puntuales que, a este nivel, se concretaron en el *Programa de Emergencia Laboral* que tuvo un componente Comunitario (reemplaza al Programa Servicios Comunitarios), y otro Productivo - Autoempleo, Microemprendimientos, Consorcios productivos locales -. Con lo cual se buscó atacar las causas estructurales del desempleo e incentivar el empleo permanente. El Programa *Crear Trabajo* -Autoempleo, Microempendimientos, Consorcios productivos locales- promovió la creación de empresas e impulso a la conformación de los Foros para la Competitividad y el Empleo en diversas regiones del país.

En el 2002, cuando la situación recesiva se hace extrema, el desempleo asciende a más del 20% y el 55,2% de la población es pobre, el propósito de las políticas activas fue mitigar en la emergencia la gravedad de la situación. Así en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional se diseñó e implementó el *Programa Jefes de Hogar* creado en mediante Decreto 565/2002. El objetivo general nace de proporcionar a los hogares más desprotegidos un ingreso que permita fortalecer el rol de la familia como ámbito principal de contención, con capacidad de mantener o de reinsertar en el sistema educativo a los hijos menores de 18 años y facilitar su cuidado sanitario y paralelamente, insertar a los beneficiarios en el mercado laboral. Ese mismo año el programa permitió bajar en 4 pp. la tasa de desempleo y en el 2003 se consolidó como el Plan de mayor cobertura y contención que ha existido en el país.

## **Programas de empleo de empleo interés social empleo directo y transitorio**

MTSS y/o SDS

Desde 1993 a 1995:

Programa Intensivo de Trabajo -PIT-

Programa de Asistencia Solidaria -PROAS-

Programa de Entrenamiento Ocupacional -PRENO-

Programa ASISTIR

Desde 1996 a 2002:

Programa Trabajar

Servicios Comunitarios

Desarrollo de Empleo Local

Programas Especiales de empleo

Servicios Comunitarios II

Programa Trabajar II

Programa Trabajar III

Programa de Emergencia Laboral:

1. Comunitario (reemplaza al Programa Servicios Comunitarios)

2. Productivo

2.1 Autoempleo

2.2 Microempendimiento

2.3 Consorcios productivos locales

3. Crear Trabajo

3.1 Autoempleo

3.2 Microemprendimientos

3.3 Consorcios productivos locales

Desde 2002 a la fecha:

Plan Jefas y Jefes de Hogar

El Plan Jefas y Jefes de Hogar, como señala Pautassi (2004) “*no fue creado solo con una finalidad asistencial, focalizado para desempleados, sino principalmente como un instrumento para atender una emergencia de características inéditas, que puso en juego la continuidad del sistema político institucional*”. El objetivo enunciado es el de dar ayuda económica a las Jefas y Jefes de Hogar desocupados para garantizar el derecho familiar de inclusión social. Quienes se benefician con el Plan deben cumplir con los siguientes requisitos: ser jefa o jefe de hogar desocupado y reunir al menos alguna de las siguientes condiciones: tener hijos menores de 18 años a cargo, hijos discapacitados sin límite de edad

a cargo o hallarse en estado de gravidez la cónyuge del Jefe o la beneficiaria. Los hijos menores deben tener escolaridad regular y cumplir con los controles sanitarios y de vacunación. Los mayores de 60 años deberán ser desocupados y no tener beneficios previsionales. Los beneficiarios deberán realizar contraprestaciones en tareas productivas o de capacitación. Actualmente, el 84% de ellos cumplen con esta condición.

Los órganos ejecutores del Plan pueden ser organismos públicos o privados que estén inscriptos en los Consejos Consultivos, que a su vez se constituyen en entes de control y monitoreo. Su particularidad reside en que están conformados por representantes gubernamentales, sindicales, de la sociedad civil, del sector empresario y del confesional. Actualmente, existen 22 Consejos Consultivos Provinciales y 1.883 Consejos Consultivos Municipales. En el 2003 se crearon **Consejos Consultivos de las Comunidades Indígenas** que están conformados por representantes de las diferentes comunidades indígenas.

El Plan es otra de las acciones que continúa vigente aunque la cobertura se ha ido reduciendo en la medida que la contraprestación laboral fue cediendo ante la posibilidad de una inserción genuina al mercado laboral

#### **4.1.6- Programas Públicos de Generación de Empleo Privado**

En forma concomitante, en 1994 se lanzaron mediante un aporte al financiamiento del costo laboral los programas de promoción del empleo privado que tuvieron como objetivo amortiguar los efectos de la reconversión productiva. Esencialmente estuvieron destinados a PyMEs y a sectores considerados vulnerables como el agropecuario y el de la construcción. Algunos programas, aunque de corta duración, duraron hasta el año 2000 y demandaron la participación de diferentes entes estatales además del Ministerio de Trabajo.

Cabe destacar que acciones dirigidas a despertar vocaciones emprendedoras y asistir a las empresas de menor tamaño fueron también impulsadas desde los Ministerios de Economía, Asuntos Agrarios; Desarrollo Social (Programa REDES); de la Producción (Programa

Social Agropecuario, Cambio Rural, Minifundio, PROINDER, PRODERNEA, Programa de reconversión de áreas tabacaleras), como así también desde el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria -INTA-; o desde los gobiernos provinciales y municipales.

En cuanto a los principales programas se destacan, el Programa *Forestar* que se implementó con la colaboración de la Dirección de Producción Forestal, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación del Ministerio de Economía, para asistir a trabajadores desocupados pobres, de zonas rurales. Pudiendo participar como órgano ejecutor tanto productores forestales como entidades sin fines de lucro dedicados a actividades de investigación y desarrollo del sector. El *Programa De Apoyo a La Reconversión de la Esquila*, estuvo destinado a trabajadores de la esquila que fueron instruidos en nuevas técnicas tendientes a optimizar la tarea. El mismo se implementó con la colaboración de la Dirección de Producción Ganadera, dependiente de la Secretaría de Agricultura, Pesca y Alimentación, como parte del Programa de mejoramiento de la Calidad de la Lana.

### **Programas de empleo privado**

Programa de Promoción de empleo Privado para PyMEs- PEP/PyMEs  
Programa de Apoyo a la Reconversión de la Esquila  
Programa Nacional de Forestación Intensiva -FORESTAR  
Programa de Movilidad Geográfica  
PROEMPLEO  
Programa Nacional de Forestación Intensiva -FORESTAL  
ROEMI

Otras acciones en forma directa o indirecta fomentaron el empleo y la reconversión de las actividades informales a través de la asistencia y la promoción. Desde el Ministerio de Trabajo se llevaron a cabo los siguientes programas

Como así también se da intervención directa al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la evaluación de los proyectos que se incluyan en estos programas: Apoyo a la Reconversión Productiva: Microempresas (1995/199); Emprender (1996/1997); y Emergencia Laboral -empleo productivo local (2000). De igual forma desde el Ministerio

de Economía a través de la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca y la Subsecretaría de la Pequeña y Mediana empresa, como así también desde la Secretaría de Desarrollo Social y el Consejo Federal de Inversiones, se desarrollaron acciones focalizadas a promover y asistir al sector informal.

Para el seguimiento y en apoyo de los distintos programas se crearon entes ad hoc, como las Secretarías de la Producción en estados provinciales y municipios, que procuraron alentar, mediante la captación y administración de fondos, proyectos cooperativos o microemprendimientos. Cuestión que tuvo resultados desiguales, en la medida que el éxito de los mismos estaba vinculado con la existencia o no de una cultura asociativa y con el seguimiento y soporte del desarrollo de las actividades que se iniciaban. Algunos programas lograron, mediante el principal componente que fue el crédito, consolidar propuestas que generaron empleo, y alentaron el desarrollo de acciones de fomento al emprendedurismo. Sin embargo, en otros casos como en el de las cooperativas de trabajo el resultado fue en ciertos casos negativo, ya que en muchos establecimientos se aplicaron como estrategias para reducir costes laborales, convirtiéndose en claras figuras de fraude laboral.

#### **4.1.7- Seguro de Desempleo**

En el campo de las políticas pasivas se avanzó en la implementación del Seguro de Desempleo. Con la sanción de La Ley de Empleo del '91 se fijó una prestación por desempleo de cobertura restringida que protege a los trabajadores desempleados del sector formal de casi las ramas productivas, ya que explícitamente quedan excluidos los trabajadores/as de servicios domésticos y rurales. La Prestación se otorga a los trabajadores en relación de dependencia, bajo Ley de Contrato de Trabajo, que hayan sido despedidos por motivos ajenos a su voluntad, como por ejemplo: despido sin justa causa o por quiebra del empleador y que tengan un mínimo de aportes al Fondo Nacional de Empleo.

Como requisitos para acceder al SD se fijó que el beneficiario debía estar inscripto en el Sistema Único de Registro Laboral, haber aportado durante 12 meses al Fondo Nacional de Empleo durante los últimos 3 años del cese del contrato y no percibir beneficios previsionales o prestaciones no contributivas. El seguro brinda desde entonces una prestación monetaria de hasta el 60% de los últimos ingresos que haya percibido el asalariado, la misma decrece con el objeto de alentar la búsqueda de empleo y junto a es monto se abonan asignaciones familiares, prestaciones médico asistenciales y se reconocen prestaciones extraordinarias como pago por nacimiento, matrimonio y adopciones. Asimismo, durante el período que dure el Seguro se computan las prestaciones previsionales. Como la duración de la prestación depende del período de cotización ésta puede variar entre cuatro y doce meses. Los fondos de financiamiento provienen del Fondo Nacional de Empleo, aportes de créditos internacionales, rentas generales y reducciones impositivas.

Pese a que el Seguro de Desempleo enuncia como objetivo amparar a los trabajadores que quedan fuera del mercado de trabajo, debido a su orientación tendiente a la reinserción y a la composición de las prestaciones, no se encuadraría como una política estrictamente pasiva tal como se conocieron en los países de la OCDE, donde ya casi al inicio de la década se planeó reorientar progresivamente éste tipo de políticas hacia políticas activas. Si bien el SD tiene la relevancia de mitigar la carencia de ingresos durante el período de búsqueda de trabajo, los problemas de financiamiento ocurridos en el país, acrecentados por la reducción de aportes patronales y el aumento del número de la desocupación, han producido una caída en el monto promedio de las prestaciones y, fundamentalmente, es un instrumento sumamente limitado por las restricciones de la cobertura.

El balance de la estas acciones muestran que las políticas focalizadas fueron herramientas insuficientes. Desde la perspectiva planteada, las **Políticas Laborales** influyeron en las condiciones en que se realizaba el trabajo y como resultado tuvieron, entre otros, el alto costo de la precarización laboral, es decir el aumento del empleo en negro -empleo no registrado- y del desfinanciamiento de la seguridad social.

Con el diseño de **Políticas de Mercado de Trabajo** se pusieron en práctica todo el menú de programas que ya se habían experimentado en países de la OCDE, tales como los Servicios Públicos de empleo, de capacitación y de creación de empleos transitorios, aparentemente sin considerar las diferencias de contextos. Estas políticas activas tuvieron como características por un lado, la simultaneidad de propuestas, la discontinuidad y al mismo tiempo el reemplazo por programas similares; por otro, la focalización de acciones y el elevado financiamiento. Factores que contribuyeron a generar los siguientes resultados:

1. Las Agencias de Colocación dejaron de prestar la función para la cual fueron ideadas ya que la cuestión del empleo evidenció estar más relacionada con la falta de vacantes laborales que con la desinformación y el desencuentro entre la oferta y la demanda. En este sentido la intervención del Estado fue centrándose en apuntalar al sector informal. No obstante, la experiencia abrió un espacio que en la actualidad quedó relegado al accionar asistencial de organizaciones de la sociedad civil, a las bolsas de trabajo de organismos del estado como las universidades y otros emprendimientos privados, enfocados a bajar los costos de la intermediación relacionado con la selección de RR HH.
2. Los Programas de capacitación fueron los que más se multiplicaron, entre 1994 y 2001 se implementaron 17 programa para atender, fundamentalmente, a la población joven. La táctica en cuanto a la formación significó bajar el gasto público y tercerizar la oferta de capacitación, que anteriormente se impartía en el ámbito de escuelas profesionales, de formación técnica o de oficios. Esta función se delegó en Instituciones capacitadoras -ICAPs- que si bien tenían fiscalización estatal, no siempre brindaron la formación que se correspondía con las necesidades del ámbito donde se inscribían. Asimismo, en la medida que se restringía la demanda la formación dejó de ser una señal de garantía laboral, los índices de desocupación y precarización demostraron que aún quienes poseían mayor instrucción, igualmente tenían dificultades para insertarse en el mercado laboral.
3. En cuanto a los Programas de generación de empleo, los de interés social fueron los que más se desarrollaron, se contabilizaron 14, sin incluir el Plan Jefas y Jefes de Hogar que significó un corte con los criterios de cobertura y de propósitos. Estos programas de creación de empleo directo, coordinados desde la esfera pública, se ejecutaron en forma simultánea con los de creación de empleo privado. Los de índole social tuvieron un doble objetivo, por un lado aliviar la pobreza mediante la entrega de subsidios y cobertura de salud, por otro contribuir al desarrollo local. En cuanto a los acordados con el sector privado, fueron de corta duración -entre 1 y 2 años- y su aplicación estuvo focalizada a recuperar determinados sectores y ramas de la producción, como en el caso del programa FORESTAR y el de reconversión de la Esquila. La mayor parte de los fondos de financiamiento fueron aportados por el Fondo Nacional de Empleo y cuando ingresó el respaldo internacional, como en el

caso del Banco Mundial, los programas entraron en un régimen de funcionamiento distinto, al ser objeto de evaluaciones externas. Si bien éstas complementaron los seguimientos y el monitoreo que ya se venían realizando, aportaron información complementaria sobre el impacto y la focalización. Aunque otros aspectos de índole cualitativo y diversas colateralidades, efecto de la implementación de programas en la población vulnerable, no han sido estudiados como para sopesar integralmente los resultados de las intervenciones.

4. El sector informal recibió especial atención como llave para la creación de empleo. Sin embargo, en los años en que se fomentó la creación de pequeñas y medianas firmas no existió el crédito ni el apoyo suficiente para generar una trama productiva sólida, que pudiera resistir la competencia de una economía abierta. En consecuencia, los emprendimientos estuvieron más ligados con autoempleo de baja productividad y micronegocios, los cuales actuaron como refugio del desempleo.
5. En cuanto al Seguro de Desempleo, como política de intervención fue la menos exitosa ya que su cobertura ni siquiera cubre al 10% de los desempleados. Lejos de ser una red de contención se transformó en una herramienta de segmentación entre quienes están a un paso de la desafiliación y los que ya forman parte de la población excluida.

Resumiendo, se puede concluir que las modalidades adoptadas en los años noventa en el país no fueron perfeccionadas como verdaderas **Políticas de Empleo**, ya que su definición implica un enfoque comprehensivo y multidisciplinario a la solución de los problemas del empleo e instancias de concertación. Por el contrario, sólo se activaron **Políticas de Mercado de Trabajo** como mecanismos de contención, que fueron ineficientes para soportar los impactos que la reestructuración institucional y económica tuvo en el mercado de trabajo nacional.

#### **4.2- El Sentido Actual de las Políticas 2004-2006**

Las políticas y programas que comienzan a implementarse a partir del cambio de patrón de crecimiento están relacionadas con el espíritu normativo que surge con la derogación de la Ley 25.250 y la promulgación de la Ley 25.877.

En junio de 2004, en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Ministro de Trabajo Empleo y Seguridad Social y los representantes argentinos en el Consejo de Administración de empleadores y de trabajadores suscribieron con el Director General de la OIT, un nuevo Memorando de Entendimiento en el que se acordó la ejecución del **“Programa Nacional de Trabajo Decente” (2005- 2007)**.

Entre los compromisos asumidos constan las siguientes líneas de acción para redefinir el sentido de las políticas emanadas de la esfera del MTEySS:

- » Políticas activas de empleo y formación. Incluye la transformación de los programas de empleo transitorio en otros de reinserción laboral y la instrumentación de políticas activas de empleo dirigidas a sectores vulnerables.
- » Políticas de regularización del trabajo no registrado y de mejora de las condiciones de trabajo. Comprende el diseño y ejecución de estrategias tendientes a la formalización de las distintas formas de trabajo no registrado y al mejoramiento de las condiciones de trabajo.
- » Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Plantea la coordinación y ejecución de acciones tendientes a la detección, cuantificación y erradicación del trabajo infantil.
- » Políticas para la mejora de los ingresos del trabajo, a través del fortalecimiento de la negociación colectiva el incremento del salario mínimo y una mejor distribución del ingreso.
- » Políticas para la ampliación del sistema de protección social y del seguro de desempleo, y las referidas a la adecuación del sistema de previsión social.

La implementación de medidas a nivel macroeconómico y otras distintivas de las **políticas de empleo** basadas en el consenso y la concertación sugieren desde entonces un retorno a políticas universales tales como las relativas a protección social e ingresos que se

compatibilizan con las políticas focalizadas necesarias como herramientas para permitir la inserción de los sectores excluidos.

Es el caso de los planes como el Jefes y Jefas de Hogar aun subsiste, como ya hemos mencionado, aunque con cambios significativos. Así en el período de mayor cobertura - 2003- fue de 2.128.408 lo que significó la inversión de 3.843.818 (miles de pesos corrientes) y en 2006 lo beneficiarios descendieron a 1.527.691 lo que significó un monto de 2.755.279 pesos. La transición entre este programa y el trabajo genuino se platea a través del Seguro de Capacitación y Empleo.

#### **4.2.1- Seguro de Capacitación y Empleo**

A partir del 2006 se pone en marcha una nueva institución que busca generar las condiciones propicias que acompañen el traspaso del Programa Jefes de Hogar a la inserción en el mercado laboral con trabajos genuinos a través del fortalecimiento de competencias en la población desocupada mediante el consenso de los actores de la producción y el trabajo alcanzado en el marco del diálogo social. El eje de la acción está puesto en los municipios a través de la conformación de una Red de Servicios Públicos de Empleo.

El SEGURO incluye los siguientes beneficios:

- La asignación mensual de \$225 pesos (\$ 75 pesos más que la ayuda económica del Programa Jefes de Hogar, que se suman a los \$150 que reciben actualmente)

Acceso a servicios de:

- Orientación laboral al desempleado y apoyo a la búsqueda de empleo.
- Intermediación laboral que vincule las demandas de las empresas y las capacidades de los desempleados.
- Formación y capacitación laboral y entrenamiento para los desocupados.
- Finalización de estudios primarios y secundarios y apoyo a emprendimientos

individuales y asociativos.

- Derivación a servicios sociales.

El tiempo de permanencia en el Seguro de Capacitación y Empleo será computado para la futura jubilación y el ingreso al Seguro de Capacitación y Empleo es de carácter voluntario y el plazo de permanencia, de hasta 2 años.

Para que el Seguro de Capacitación y Empleo sea posible, el Estado trabajará en:

- El fortalecimiento de la actual Red de Oficinas de Empleo Municipales
- La mejora de los servicios de formación profesional

#### **4.2.2- Red de Oficinas de Empleo**

La Red de Servicios de Empleo surge con la creación de las Oficinas de Empleo Municipales, a partir de la resolución 176/05 MTEySS, que las define como entidades municipales con dependencia técnica de la Unidad de Servicios de Empleo, USE. Cumplen el rol de Agencias de Colocación ya que su misión es la intermediación y colocación laboral. Esta estructura, encuentra sus antecedentes en la malla institucional implementada a principios de los noventa.

#### **4.2.3- Formación Profesional**

En el ámbito de la Dirección Nacional de Orientación y Formación Profesional, se diseñó el Programa de Calidad del Empleo y la Formación Profesional, en el marco del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo a través del Programa Sectorial de Calificaciones y del Componente de Formación del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

**Plan Integral de Empleo, Más y Mejor Trabajo:** fue creado para promover la inserción laboral de trabajadores desocupados en empleos de calidad mediante la generación de las

calificaciones requeridas por regiones y ramas de actividad, fortaleciendo el entramado productivo a nivel local. La definición de calidad involucra al conjunto de metodologías y criterios de gestión vinculadas con:

- Las competencias laborales.
- Las instituciones de formación y de empleo relacionadas con el proceso de Certificación de Competencias Laborales.

**Programa de Formación y Certificación de Competencias Laborales:** como ya se ha referido este programa surgió como respuesta a la inquietud planteada por las cámaras empresarias y las asociaciones sindicales respecto de la necesidad de conocer profundamente las características que adopta, en la actualidad, el trabajo en las principales ocupaciones críticas de cada sector de actividad. Se llevan adelante mediante la puesta en marcha de Acuerdos Territoriales, Acuerdos Sectoriales de Calificación y Acuerdos con empresas. De estos acuerdos participan prioritariamente personas del Seguro de Capacitación y Empleo, beneficiarios del Programa Jefes de Hogar y otros desocupados.

**Fortalecimiento Institucional:** como parte integrante del plan se consolidan las instituciones a través de un programa de calidad certificado propendiendo con ello mejorar la formación de los desempleados.

**Programas de Formación profesional y de Terminalidad educativa:** el componente de Terminalidad Educativa, corresponde a acciones en el marco de acuerdos de la Secretaría de Empleo con las jurisdicciones educativas provinciales, destinadas a Jefes de Hogar Desocupados, participantes del Seguro de Capacitación y Empleo y otros grupos de desocupados especificados en cada caso. Se cuantifican las personas incorporadas en acciones de terminalidad y que a fin del ciclo lectivo permanecían asignados al proyecto, esto implica que se excluyeron a aquellos beneficiarios que abandonaron el ciclo escolar. El componente de Formación Profesional se implementa en el marco del Programa Sectorial de Calificación, Acuerdos Territoriales de nivel municipal y Acuerdos con las

Jurisdicciones Educativas Provinciales. Se cuantifica a la totalidad de los beneficiarios que participaron y finalizaron los distintos cursos de capacitación.

De acuerdo a datos oficiales de 2007, en el ámbito de la formación se han realizado 22 convenios para dar asistencia a las distintas provincias, con una inversión de 47 millones de pesos de los cuales 21 millones corresponden a transferencias directas a los beneficiarios. Las personas incorporadas a la capacitación fueron 124.254 y las capacitadas o en estado de capacitación 104.426 a través de 81.478 programas.

#### **4.2.4- Promoción del Empleo**

##### **Plan Integral de Promoción del Empleo**

**Programa de entrenamiento para el trabajo en el sector público** Tiene como propósito entrenar a los trabajadores desocupados mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector público, para la adquisición de experiencia laboral y de nuevos conocimientos. Esta acción está dirigida a trabajadores desocupados que pertenecen al Seguro de Capacitación y Empleo y organismos públicos, autárquicos o descentralizados. Pueden tener una duración de entre 3 y 12 meses y la carga horaria de las actividades es de 4 a 6 horas diarias.

##### **Programa Entrenamiento para el trabajo en el sector privado**

Su objetivo es entrenar a los trabajadores desocupados mediante la práctica en puestos de trabajo en el sector público, para la adquisición de experiencia laboral y de nuevos conocimientos. Destinado a empresas privadas interesadas en entrenar personal con vistas a su eventual incorporación y a trabajadores del Seguro de Capacitación y Empleo y del Seguro por Desempleo. Las acciones de entrenamiento tendrán una duración mínima de 3 y máxima de 6 meses y la carga horaria de las actividades será de 4 horas diarias ó 20 horas semanales y de 6 horas diarias ó 30 horas semanales como máximo.

**Programa de Inserción laboral:** Línea Promoción del Autoempleo Este programa tiene como principales objetivos el sostenimiento y la promoción del empleo genuino; la reinserción en el mercado de trabajo de los trabajadores desocupados; la intermediación laboral; la capacitación laboral y la formación profesional; y la asistencia técnica a los actores de la producción. El objetivo es promover la inserción laboral de trabajadores desocupados del Seguro de Capacitación y Empleo, mediante el desempeño en oficios o el desarrollo de emprendimientos individuales y colectivos. Los trabajadores que deseen desempeñarse en un oficio o concretar un proyecto de autoempleo podrán recibir en forma anticipada y en un solo pago, el monto de las cuotas que le resta cobrar del Seguro de Capacitación y Empleo.

**Programa de Trabajo autogestionado:** está dirigido a Empresas o fábricas recuperadas por los trabajadores que se encuentren en funcionamiento o en proceso de reactivación. Excepcionalmente, ante situaciones críticas de empleo el programa podrá asistir a cooperativas de trabajo, de producción o microempresas asociadas, gestionadas por sus trabajadores en condiciones de alta precariedad laboral. Los interesados deberán inscribirse previamente en el Registro de Unidades Productivas Autogestionadas por los Trabajadores, habilitado por la Secretaría de Empleo a tal efecto.

**Programa de Recuperación Productiva** Este programa brinda a los trabajadores de las empresas adheridas una suma fija mensual no remunerativa de hasta 600 pesos y por el plazo de hasta 12 meses, destinada a completar el sueldo de su categoría laboral, mediante el pago directo por ANSES.

Para acceder a este beneficio las empresas deben acreditar la situación de crisis por la que atraviesan, estipulando las acciones que piensan desarrollar para su recuperación y comprometerse a no despedir personal. El programa fue creado en el marco de la Emergencia Ocupacional Nacional para sostener y promocionar el empleo genuino, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis. El Ministerio controla mensualmente que la empresa mantenga el número de trabajadores registrados al momento de adhesión al programa, a través Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

#### **4.2.5- Programas de Desarrollo Local y Empleo**

**Programa AREA** – Programa Integrado de Apoyo para la Reactivación del Empleo en Argentina – este programa se inició en marzo del 2004 con un plazo estipulado de tres años. Forma parte del Programa de Cooperación Técnica de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y es financiado por el Gobierno Italiano. Su objetivo es brindar asistencia técnica al Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social en la puesta en marcha de sus políticas activas de empleo, particularmente su Plan Más y Mejor Trabajo. AREA, que es ejecutado con la participación de Italia Lavoro, agencia técnica del Ministerio del Trabajo de Italia,

Su objetivo es diseñar e implementar estrategias de desarrollo económico local a partir de un enfoque territorial y la participación activa de los distintos actores locales, públicos y privados, que valoren los recursos y potencialidades existentes en los territorios de actuación y articulen propuestas con los diferentes niveles de gobierno (nacional, provincial, municipal), a fin de crear condiciones adecuadas para la generación de empleo. Su implementación se apoya en la Red de Oficina de Empleo

#### **4.2.6- Plan Nacional de Regularización del Trabajo**

Este plan es una de las acciones más significativas para marcar el quiebre entre los que fue el “Régimen de Precarización” y la vuelta a la protección social. Es una de las dimensiones que hacen al Trabajo Decente ya que tendiente a transformar el déficit de calidad de aquellas ocupaciones que se desenvuelvan en la esfera de la irregularidad. El Plan es la materialización de la decisión de reinstalar la presencia del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social como agente de contralor de las relaciones laborales mediante la incorporación de un mayor número de trabajadores al Sistema de Seguridad Social accediendo a los beneficios sociales: asignaciones familiares, obra social para el trabajador y su familia, aguinaldo, vacaciones pagas e indemnización.

Este plan, al igual que la política de fijación de Salario Mínimo, se basa en el diálogo social entre los actores del trabajo, es una de las acciones que más contribuye al mejoramiento de las condiciones de vida de la población.

#### **4.2.7- 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

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, el MTEySS 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**

El mejoramiento de la situación de las mujeres en las zonas rurales ha sido el objeto del informe de Naciones Unidas del 2003 en respuesta a la resolución 58/146 de la Asamblea General por la cual se instaba a elaborar políticas, planes y actividades prioritarias y estrategias críticas para atender los complejos problemas de la mujer rural.

Efectivamente, 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 atendido 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.

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.

## Programas de ejecución provincial

Programas con enfoque de género por distribución geográfica		
Provincias y C.A. de Bs.As.	Área de Gestión	Programas
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	Derechos Humanos y Sociales: Dirección General de la Mujer	Fortalecimiento de Políticas de Igualdad de Oportunidades Inserción de la mujer en la economía Desarrollo Comunitario y Género
Buenos Aires	Secretaría de Derechos Humanos: Dirección de promoción de la equidad Dirección de participación y liderazgo de la mujer	Acciones para promover la inclusión de la perspectiva de género en las políticas del Estado Provincial y capacitar a funcionarios, organizaciones sociales y otros actores de la comunidad en materia de derechos humanos de las mujeres y para combatir la violencia de género
La Pampa	Ministerio de Bienestar Social: Consejo Provincial de la Mujer/Áreas Mujeres Municipales	Compete al Consejo Provincial de la Mujer asistir y asesorar en todo lo relacionado con las medidas de Gobierno tendientes a la promoción de la igualdad de los ciudadanos de ambos sexos y a la participación de la mujer en las actividades de índole política, cultural, económica y social Asimismo compete al C.P.M. hacer al diseño, planificación y promoción de las políticas públicas. Incorporar la perspectiva de Género en los distintos ámbitos, El C.P.M. tiene como objetivo primordial, "generar un espacio institucional específico desde donde abordar la problemática de la Mujer pampeana con una perspectiva intersectorial e integrada" y pretende impulsar todas aquellas acciones que contribuyan a : Mejorar las condiciones de vida de la Mujer; -a su capacitación;-a la superación de situaciones donde se registren procesos discriminatorios; -a fortalecer su condición de sujeto social
Mendoza	Ministerio de Desarrollo Social:	Cooperación Técnica CFI Proyecto Piloto Provincial de Capacitación a Jefas de

	Instituto de Políticas Públicas para la equidad entre Hombres y Mujeres Áreas Mujer Departamentales	Hogar Programas mujeres empresarias hacia el siglo XXI Programa vivir la equidad Programa BID-OPTIMA: igualdad de oportunidades en espacios laborales Programa Mujer Rural
Córdoba		Programa Provincial Mujer Campesina Programa mujer Equidad Provisional
Santa Fe	Subsecretaría de Niñez, Adolescencia y Familia	Programa Área Mujer
Misiones	Dirección de la Mujer Ministerio de Bienestar Social, de la Mujer y Juventud	programa plan federal de la mujer asociación civil mundo joven "El enfoque de género en atención primaria de la salud" ONG ellas por derecho propio "La adolescencia y el embarazo no deseado" Municipalidad de Cerro Cora "cultivándonos" Biblioteca popular Sarmiento "preparando emprendedoras" ONG Instituto mujer y familia "curso-taller sobre violencia hacia la mujer en el ámbito policial" Dirección de desarrollo comunitario "capacitación en microproyectos productivos a grupos de mujeres desde una perspectiva de género" ONG Casa de la mujer "desarrollo de iniciativas de integración social de mujeres pertenecientes al sector informal de la economía" Subsecretaria de la mujer y la familia "Capacitación de Líderes Comunitarias Legales" Municipalidad de San Pedro "capacitación hospitalaria para mujeres rurales" Proyecto fortalecimiento de la capacidad emprendedora
San Luis		Programa Mujer y Comunidad
Chubut	Área Mujer Municipal	Sub Programa: Género y Equidad

#### **4.2.8- Programas Enfocados A La Inserción Laboral De Personas Pertenecientes A Pueblos Originarios**

En este punto se describe el mapa de cobertura de las acciones orientadas a generar oportunidades de empleabilidad a miembros de distintas etnias relevados e el censo de población del año 2004.

En ese sentido y en cumplimiento con lo suscripto en Convenio 169 de OIT sobre pueblos indígenas y tribales en Países Independientes, el MTEySS ha iniciado acciones tendientes a mejorar la situación de la población perteneciente a comunidades indígenas con relación a sus posibilidades de inserción laboral.

Las propuestas se centran en la terminalidad educativa y en la formación profesional continua y participan en el programa el CPI –Consejo de Participación Indígena- y al INAI –Instituto Nacional de Asuntos Indígenas-, este último dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. El Programa aun se encuentra en fase de consulta.

#### **Descripción del Programa de Formación Profesional Continua.**

##### **Propósitos**

- Contribuir a la construcción de un Sistema Nacional de Formación Profesional Continua de calidad que fortalezca las calificaciones de la población en su condición de ciudadanos y de trabajadores.
- Contribuir a fortalecer la institucionalidad de las entidades educativas que imparten formación general y específica y de las Oficinas Municipales de Empleo que participan activamente en los procesos de intermediación laboral.
- Contribuir a instalar y fortalecer los procesos de formación continua en las empresas y organizaciones sociales a partir de diseñar dispositivos destinados a la realización de prácticas laborales calificantes.

Las bases del Programa han sido presentadas ante los miembros del Consejo de Participación Indígena (CPI) y ante las comunidades de Amaicha del Valle y Quilmes en la provincia de Tucumán, con el fin de informar e invitar a participar a las comunidades de los beneficios de su implementación, así como recibir sus sugerencias y conformidad, de acuerdo al cronograma realizado por el Ministerio.

Los consensos logrados entre el MTEySS y el CPI permiten avanzar en los siguientes propósitos:

- Las comunidades de pueblos originarios podrían presentar proyectos para formación general y formación profesional de sus pueblos a través del INAI.
- Estos proyectos se presentarían de acuerdo a formulaciones prefijadas por el MTEySS quien le daría asistencia técnica al INAI para su formulación definitiva.
- En la formulación de los proyectos se determinarían los derechos y obligaciones de las partes en la realización y financiamiento de las actividades programadas.

El marco jurídico e institucional de la ejecución de los proyectos se enmarcaría en convenios conjuntos celebrados entre MTEySS, el INAI y los gobiernos de las provincias y/o municipios que activan la OP 4.10 para las poblaciones indígenas.

- Los proyectos presentados serán evaluados en sus partes sustantivas y financieras por la Unidad Coordinadora Central del Programa y reformulados en consenso con el INAI.

En los Convenios a firmarse entre las entidades participantes quedan establecidos derechos y obligaciones entre los que se destaca la posibilidad de ingreso de nuevas comunidades que se avengan a seguir los procedimientos concertados para la ejecución del plan.

### **Programas Provinciales**

A nivel regional se ha podido constatar que la problemática de las comunidades no ha recibido en general un tratamiento particular. Estas son comunidades históricamente olvidadas que se reproducen aisladas y con falta de continuidad en la asistencia oficial. La

voz de estos pueblos, a través de organismos como los mencionados y organizaciones de la sociedad civil, ha permitido visualizar situaciones de indigencia y pobreza que reclaman políticas focalizadas de intervención estatal. Entre las pocas acciones que se han podido rescatar se encuentran las siguientes:

Programas Provinciales orientados a los pueblos originarios		
Provincia	Programa	Objetivos
Corrientes	Programa intercultural bilingüe Guaraní/Español	Promover la formación de la conciencia ciudadana para la integración
Buenos Aires	Programa Derechos Humanos e Interculturalidad, Consejo de Pueblos Originarios	
Formosa	Programa de subsidios para comunidades indígenas	Defender la diversidad cultural y promover la capacidad de gestión autónoma de proyectos por parte de las comunidades.
Mendoza	Programa Integral para la igualdad educativa	Elaboración de Diccionario Quechua
Chaco	Área aborigen intercultural-bilingüe	Capacitar recursos humanos de unidades educativas que atienden matrícula escolar aborigen para especialidad bilingüe intercultural. Promover estrategias que posibiliten la inserción de los docentes que se desempeñan en contextos específicos

## 5- Evaluación y Seguimiento de los Programas

Ciertos autores afirman que las políticas de empleo donde son más necesarias, menos se evalúan. En el caso argentino todas las políticas que se implementaron durante el período de análisis pautaron, desde su diseño, formas de monitoreo o seguimiento, en algunos casos

a requerimiento de los entes de financiamiento o por interés del órgano ejecutor, se realizaron evaluaciones donde se midió el impacto y el alcance de los objetivos.

La diferencia fundamental es que el monitoreo responde al propósito de conocer el grado de cumplimiento de las pautas establecidas y adicionalmente generar información a través de indicadores de seguimiento, pero no explica si el programa se justifica o no. En tanto que la evaluación, si bien también provee información a los entes gubernamentales para la toma de decisiones y mejorar las políticas públicas, fundamentalmente, busca obtener resultados que respalden la existencia de los programas puestos en práctica y las inversiones sociales aplicadas en su ejecución. (Samaniego, 2003; Lanari, 2003a)

Entre los programas evaluados el Plan Jefas y Jefes de Hogar, es el que ha sido sometido a un continuo seguimiento, no solo por parte de las autoridades de aplicación sino que por sus características ha sido y es objeto de análisis e investigación, (Roca et al, 2003; Cortés et al; 2003; Pautassi et al 2003, 2004; Monza y Giacometti, 2003).

Por las evidencias recogidas, pareciera conveniente explorar el criterio sobre “buenas prácticas” en el campo de las políticas de empleo que actualmente se impone en la Unión Europea<sup>17</sup>. Las mismas suponen que la evaluación debe realizarse desde el diseño de los programas para luego medir resultados, es decir ex ante y ex post, y que es beneficioso trabajar con criterios transdisciplinarios. Si bien existen capacidad instalada y recursos técnicos, es necesario destacar la necesidad de fortalecer los sistemas de información y registros para garantizar el seguimiento de las acciones, sobre todo en ámbitos poco explorados como los son los sectores rurales sobre los que la carencia de datos es visible.

---

<sup>17</sup> Peer Review programme 2000, <http://peerreview.almp.org>.

## **6- La Coordinación Institucional**

El cambio en la concepción de las políticas sociales y en particular las referidas al campo del trabajo se constatan en el plano institucional tanto a partir de la sanción de la nueva normativa laboral como por la adhesión a la promoción al Trabajo Decente, cuyas implicancias ya han sido presentadas en el capítulo I. Sin embargo, no está demás abundar sobre este tema ya que ello interesa particularmente por los aspectos referidos a la forma en que se propone la articulación de las políticas y, específicamente, en lo atinente a la perspectiva de género, una de las dimensiones de que integran la noción de Trabajo Decente.

La importancia que se asigna a Trabajo Decente en la Argentina quedó consagrada en el año 2003, el gobierno argentino en acuerdo con el Sistema de Naciones Unidas incluyó, dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina, el “Objetivo 3: Promover el Trabajo Decente” , cuyas metas para el año 2015 son: reducir el desempleo a una tasa inferior al 10%; reducir el empleo no registrado a menos del 30%; incrementar la cobertura de la protección social al 60% de la población desocupada; disminuir a menos del 30% la proporción de trabajadores que perciben un salario por debajo de la canasta básica y erradicar el trabajo infantil.

A su vez el “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 2.000 en el ámbito educativo. Como así también, aumentar la participación de la mujer en niveles decisorios (en instituciones públicas y privadas).<sup>18</sup>

En la misma línea, en junio de 2004, en ocasión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT, el Ministro de Trabajo Empleo y Seguridad Social y

---

<sup>18</sup> Presidencia de la Nación. “Objetivos de Desarrollo del Milenio. ARGENTINA. La oportunidad para su reencuentro”..

los representantes argentinos en el Consejo de Administración de empleadores y de trabajadores suscribieron un nuevo **Memorando de Entendimiento** en el que se acordó la ejecución del “Programa Nacional de Trabajo Decente” (2005- 2007)

De acuerdo a lo convenido en este Memorandum, el programa se articula en dos ejes: el primero se define por la necesidad de la integración de otras áreas de políticas con las laborales y de empleo. El segundo toma en cuenta las políticas y programas que dependen del propio Ministerio o de sus estructuras descentralizadas.

- **Primer eje: Integración de políticas laborales y de empleo con otras políticas de impacto sobre la cantidad y la calidad de los puestos de trabajo.**

La experiencia del crecimiento sin empleo antes de la crisis, su impacto, y las necesidades de la recuperación económica y social indican la necesidad de una integración institucionalizada de las políticas relevantes, basada en la evaluación de los riesgos que involucran y de las oportunidades que abren para el empleo.

**Las áreas de política que inciden son las económicas (monetarias, fiscales, cambiarias, industriales y comerciales) y las sociales (educación, protección social y salud).**

- Segundo eje: Integración de las políticas del Ministerio en áreas prioritarias tendientes a la operacionalización de estrategias de manera descentralizada:

1. Políticas activas de empleo y formación. Esto incluye la transformación de los programas de empleo transitorio en otros de reinserción laboral, y en el mediano plazo, la instrumentación de políticas activas de empleo dirigidas a sectores vulnerables.

2. Políticas de regularización del trabajo no registrado y de mejora de las condiciones de trabajo. Diseño y ejecución de estrategias tendientes a la formalización de las distintas formas de trabajo no registrado y la elaboración de estrategias dirigidas al mejoramiento de las condiciones de trabajo.

3. Programa Nacional de Erradicación del Trabajo Infantil. Coordinación y ejecución de acciones tendientes a la detección, cuantificación y erradicación del trabajo infantil.
4. Políticas para la mejora de los ingresos del trabajo. Fortalecimiento de la negociación colectiva, evaluación del impacto del incremento del salario mínimo y estrategias tendientes a una mejor distribución del ingreso.
5. Políticas para la extensión de la cobertura del sistema de protección social. Estrategias tendientes a la adecuación del sistema de seguridad social y la ampliación de la cobertura del seguro de desempleo.

El enunciado, además de un marco de acción, formula un elenco de principios que rescatan el rol del Estado como ductor de las políticas sociales desde una perspectiva nuevamente universal.

### **6.1- La Articulación De Las Políticas Económicas, Sociales y De Promoción De Igualdad De Oportunidades**

Como afirma Ocampo (2002) *“La experiencia internacional y nuestra propia historia (la de Argentina), indican que el desarrollo social debe concebirse como el producto de tres factores básicos: una política social de largo plazo, destinada a incrementar la equidad y garantizar la inclusión; un crecimiento económico estable que genere un volumen adecuado de empleos de calidad y un ambiente favorable para el progreso de las pequeñas empresas; y una reducción de la heterogeneidad estructural de los sectores productivos, que reduzca las brechas productivas entre distintas actividades económicas y entre distintos agentes productivos. Estos dos últimos elementos pertenecen al ámbito de la política y los procesos económicos”*. Es decir, el desarrollo social está íntimamente vinculado al desarrollo económico, uno no se puede dar sin el otro, por lo que las políticas económicas deben tender como eje el desarrollo social.

En Argentina la vinculación de ambos paradigmas es parte de la agenda política, lo cual demuestra que la experiencia de crecimiento con efectos negativos en el bienestar de la población fue un aprendizaje que incidió en el cambio de rumbo. Para lograr ese objetivo las distintas visiones recomiendan tanto propender a un ambiente macroeconómico favorable, sin desequilibrios y mejorar la distribución de ingreso para garantizar equidad, como también fortalecer la educación como herramienta de inclusión, trabajar en el fortalecimiento de un capital social que permita generar confianza, asociatividad y garantizar derechos que permitan a los habitantes ejercer el rol de ciudadanos.

Un aspecto institucional que conviene destacar y que advierte sobre esta necesidad es la creación en el año 2002 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales dependiente de la presidencia de la Nación. Su existencia hace explícita la concepción de las políticas sociales como proceso de coordinación de políticas. Inicialmente, como reseña Feijó (2002), se conformó con cinco organismos que a lo largo de su historia tuvieron distintas dependencias dentro el SIEMPRO (Sistema de Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales), el SINTyS (Sistema de Identificación Nacional Tributaria y Social), la CONADIS (Comisión Nacional Asesora para la Integración de Personas Discapacitadas), el CNM (Consejo Nacional de la Mujer) y el CENOC (Centro Nacional de Organizaciones de la Comunidad).

Su estructura está integrada por la participación de los titulares de los siguientes organismos: Ministerios de Desarrollo Social; de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; de Educación, Ciencia y Tecnología; de Salud y Ambiente; de Economía y Producción; de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; y por la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Desarrollo Social. Además forman parte de él sectores no gubernamentales, de trabajadores, empresariales y confesionales.

La coherencia entre las políticas económicas y laborales, por extensión con las políticas sociales, es un desafío ya que como sostiene Acuña (2005) *Las reformas que se han llevado adelante en las distintas áreas de la política social en América Latina han modificado de raíz el viejo modelo, cuya característica predominante estaba asociada a la exclusiva*

*presencia de actores estatales en la gestión de lo social. Los cambios hacia un nuevo paradigma de política social ha dado como resultado, entre otros, la presencia de actores económicos y sociales que históricamente no habían jugado un rol descollante en la materia. Entre los más importantes, cabe destacar las empresas privadas con activa participación en la administración de seguros sociales y el conjunto de organizaciones no gubernamentales que actúan principalmente en aquellas políticas destinadas a enfrentar la pobreza... Este nuevo escenario marca, entonces, una presencia cada vez más plural de actores políticos y socioeconómicos en la política social de la región. Surge entonces como uno de los principales desafíos el regular, bajo distintos mecanismos, la participación de estos último”.*

La coordinación entonces, además de un enunciado es un plan de acción que debe superar rémoras como las que reducían cualquier acción del estado a las premisas económicas orientadoras del modelo de acumulación vigente y, por sobre todo, debe conciliar la necesaria participación de la sociedad civil en el marco de las particulares configuraciones político-institucionales.

## **7- La Participación de los Actores Sociales**

La sociedad civil como actor social encuentra un ámbito de intervención en el espacio que deja el estado cuando repliega sus funciones. Su visibilidad organizada en distintas figuras entre las que predominan las organizaciones no gubernamentales, muchas de ellas interactúan en red. En Argentina existe un directorio de entidades que participan activamente y su voz ha permitido consolidar espacios de reflexión que inciden de modo directo o indirectamente en la toma de decisiones tendientes a la equidad.

La cuestión de género ha multiplicado el involucramiento de la sociedad sobre una problemática que ya es insoslayable, situación que no tiene la misma envergadura cuando de pueblos aborígenes se trata, aunque en la esfera gubernamental la adhesión del país al

Convenio 169, permite avizorar un mayor involucramiento, aunque es aun requiere acciones de fortalecimiento.

La participación a nivel gubernamental y con incidencia en las decisiones políticas es palpable a través de las distintas áreas de gestión.

### **7.1- Áreas de Gestión**

Los espacios institucionales que se ocupan de la cuestión de géneros son múltiples, con el término institucionalidad de género se abarca a todos aquellos que por consenso se insertan en la estructura burocrática del Estado dando lugar con ello a un rango de participación. En este punto referimos aquellos que están directamente vinculados a la promoción de acciones relativas al campo laboral.

En el ámbito del MTEySS se destaca 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.

Si bien el espacio institucional de la CTIO se remonta a 1998, a partir del año 2005 su composición se amplió 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 del lugar que se logró consolidar en la estructura del estado. 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.

Profundizando estas líneas de acción a fines del 2007 se creó el área **Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT)** también en la esfera del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, con lo cual se fortaleció, según se expresa en 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 aun más 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.

Para consolidar y orientar la toma de decisiones se logró además encarar un conjunto de estudios sobre la problemática de género específicamente en la Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales del MTEySS, lo cuales son imprescindibles para contar con información diagnóstica.

Asimismo, 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.

El relevamiento realizado si bien se enfoca hacia los programas de empleo, es importante destacar que en distintas áreas del gobierno la perspectiva de género está implícita en las acciones y políticas que hacen a la nivelación de desigualdades entre varones y mujeres lo cual se constata también a nivel descentralizado en distintas regiones del país. Sin embargo, ciñéndonos al objetivo de este informe centramos la atención a aquellos programas que se relacionan en forma directa o indirecta con el campo laboral.

Además, tal como se ha presentado con relación a los principales programas de empleo, es importante destacar también el rol que cumplen los organismos relacionados con la promoción y el desarrollo del trabajo agrario y rural, sobre lo cual ya se ha hecho mención en párrafos anteriores

## **7.2- Diálogo Social: su impacto en el empleo y la igualdad de oportunidades**

El Diálogo Social es uno de los principios fundamentales de OIT con la Creación de la Mesa de el Dialogo Social para la Promoción de Trabajo Decente en Septiembre de 2002 se discutieron las primeras recomposiciones salariales. (Decreto 2641/2002, Decreto 905/2003).

Pero con relación a la igualdad de oportunidades el rol preponderante lo desempeña la CTIO que a partir del 2005 enfatizó sus acciones con relación al Diálogo Social. La experiencia está reseñada por la OIT en la publicación “Diálogo Social y Género” (2007), en donde se destacan el fortalecimiento de la CTIO y su rol activo en las tareas de sensibilización y formación tendientes a lograr el cupo sindical, como así también, en el hecho de que la perspectiva de género sea el enfoque orientador en el diseño y gestión de la totalidad de las acciones de empleo, orientación y formación profesional así como en la mejora en las condiciones de trabajo, acceso y permanencia en el empleo de la población trabajadora (Resolución Ministerial nº 656)

## **9- Negociación Colectiva**

Como herramienta de construcción de un espacio de igualdad la Negociación Colectiva es un instrumento fundamental, sin embargo como refieren Abramo y Rangel (2005), en la región de América Latina, la incorporación de estos temas a la mesa de negociación es aun incipiente.

En Argentina, de acuerdo con el estudio de Novick et al (2005), la negociación colectiva en los aspectos relacionados con género y el trabajo de la mujer analizadas entre los años 1991 y 2002, muestra que durante los años ‘90 fue relevante la presencia de asuntos de género, en particular en lo referido a con la protección a la maternidad y paternidad. Sin embargo, los autores advierten que esta herramienta es insuficiente para cumplir como factor de

equidad ya que queda afuera de la negociación un elevado porcentaje de mujeres que actúan en el mercado al margen de ella.

A partir de 2003, el incremento de la negociación colectiva fue progresivo, dinámica que favoreció el tratamiento de temas inherente a la problemática de género. Durante ese año se homologaron 380 acuerdos y convenios, casi cuatro veces más que en 1991. Un año después fueron 348; 568 en el 2005 y en el 2006, 930. Este ritmo negocial supera ampliamente el promedio de 187 negociaciones anuales registradas en la década del '90.

El auge contemporáneo de la negociación colectiva se inscribe en un ciclo prolongado que desde 2003 no tiene precedentes tanto por la cantidad de negociaciones como por sus contenidos y, en especial, por el contexto singular en el que tiene lugar. Aunque debe tenerse en cuenta que el patrón que rige a los convenios colectivos está relacionado con los incrementos salariales.

En el segundo semestre de 2004, el 76% de las negociaciones contemplaron dichos aumentos. En la reciente negociación colectiva se destaca el incipiente tratamiento de nuevos temas. Entre ellos se pueden mencionar las cláusulas que contemplan esfuerzos compartidos de capacitación, formación profesional y reconocimiento de experiencias teórico-prácticas adquiridas; así como la inclusión de más temas de género, tales como la extensión de la licencia por maternidad, la adecuación de las tareas productivas acorde con el estado de gestación de la futura madre y el compromiso del sector empresario para atender la prestación de guardería.

En el sector público donde la negociación colectiva ha tenido dificultades para desarrollarse, el Estado ha promovido la realización de paritarias para regular las condiciones de trabajo y los salarios de los trabajadores de esta actividad. Cabe recordar que esta rama emplea un porcentaje significativo de mujeres. En un comienzo el desarrollo fue tímido, pero de carácter prometedor. El resultado obtenido fue el convenio colectivo que rige para la administración pública nacional y que ya cuenta con su primera renovación. Se trata de un Convenio General que contiene a un conjunto de escalafones

sectoriales, que aún deben adecuarse a éste. Incluye al personal civil de la Administración Central y organismos descentralizados y pertenecientes a trece sistemas escalafonarios entre los cuales se destacan: el personal de la CONAE, CONICET, Guardaparques, Cuerpo de Administradores Gubernamentales, Dirección del Antártico, de Puertos y Vías Navegables, personal embarcado, del INIDEP, del INTA, INTI, de Orquestas, Coros y Ballets, Profesional de los hospitales y organismos del Ministerio de Salud, de la Sindicatura General de la Nación y del SINAPA.( Trajtemberg y Peralta, 2007)

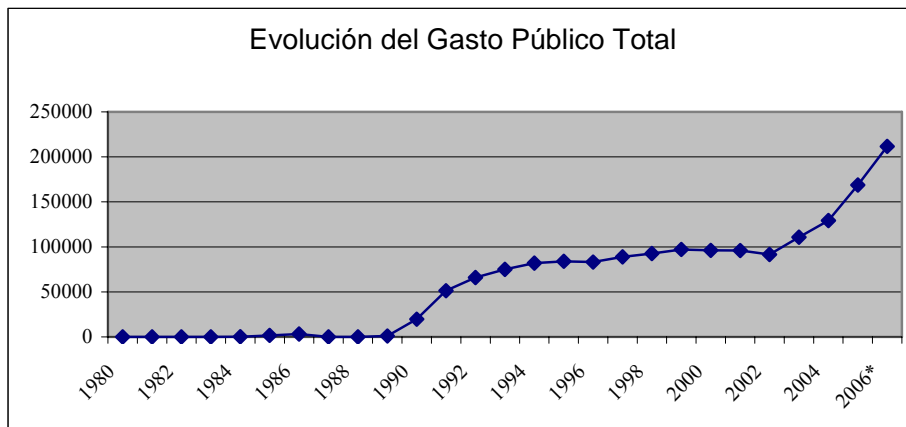
El ritmo de las negociaciones y la mayor participación de la mujer a partir del cupo sindical<sup>19</sup>, son datos auspiciosos para incluir en la agenda de la negociación temas de género y aquellos que particularmente afectan a la mujer como efecto de la distribución de tareas en el ámbito doméstico, tal es la situación que plantea el cuidado de los niños.

## **10- Evolución del Gasto Social**

Un indicador de las políticas es el que se relaciona con el gasto público y en particular con las partidas de gasto social. La orientación del gasto público social consolidado –GPSC– durante los años noventa estuvo guiada por las recomendaciones de los organismos internacionales. Durante ese período osciló entre el 19,1% y el 21,5% del PBI. Según observan Acuña et al (2002) su aumento fue significativo y su incidencia en el Gasto Público Consolidado llegó al 64,86%

---

<sup>19</sup> En el año 2002 se sancionó la **Ley 25.674 de Cupo Sindical Femenino**, medida de discriminación positiva implica no sólo el fortalecimiento de la participación de la mujer en el mundo laboral sino también contribuye a su inserción en el ámbito del poder gremial. Gracias a esta ley, cada unidad de negociación colectiva de las condiciones laborales deberá contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en función de la cantidad de la cantidad de trabajadoras de dicha rama o actividad. Esto es un verdadero fruto de la lucha de las mujeres del movimiento obrero en el seno de una estructura machista por excelencia.

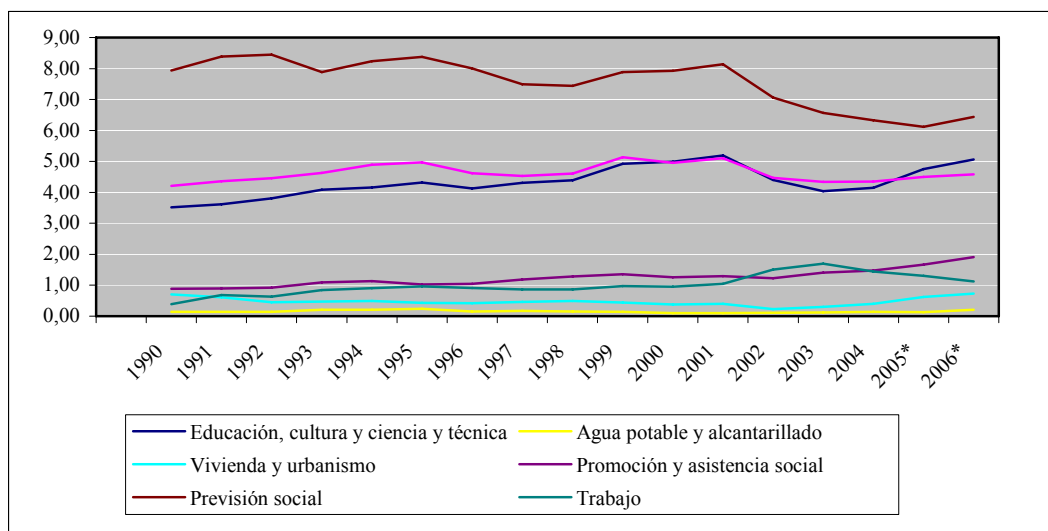


El gasto social fue absorbido por los programas focalizados de trabajo, asistencia social y vivienda. De acuerdo a los autores *durante esos años es notorio el crecimiento del gasto en manos del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, asociado a la expansión de los programas transitorios para enfrentar los altos índices de desempleo en la segunda mitad de los noventa (manejando en 1997 más de 1.100 millones de pesos).*

*Asimismo, la Secretaría de Desarrollo Social administró, entre 1996 y 1999, partidas de dinero para programas focalizados en todo el territorio argentino en un rango que se extiende entre los 300 y 400 millones de pesos, porque aún cuando los rubros de Fonavi (Fondo Nacional de la Vivienda) y Pensiones No Contributivas que representaron en conjunto aproximadamente 1.500 millones anuales se ubicaban en el presupuesto de dicha Secretaría, en la práctica ésta no tenía disponibilidad de esos recursos; y c) en forma muy desigual, las jurisdicciones subnacionales manejaron importantes recursos en el rubro de gasto focalizado; así, tomando siempre como referencia el año 1997, en Promoción y Asistencia Social el conjunto de las mismas gastaba un total de 1.425 millones (de los cuales 625 millones se concentraban en la provincia de Buenos Aires), 71 millones en Trabajo (aquí la provincia de Buenos Aires concentró casi el total con 63 millones), a la vez que en Vivienda y Urbanismo, contando con los recursos del FONAVI, el gasto total provincial llegó a 1.312 millones (con la provincia de Buenos Aires gastando 220*

millones). Sin embargo, ello no se vio reflejado en un aumento del bienestar de la población.

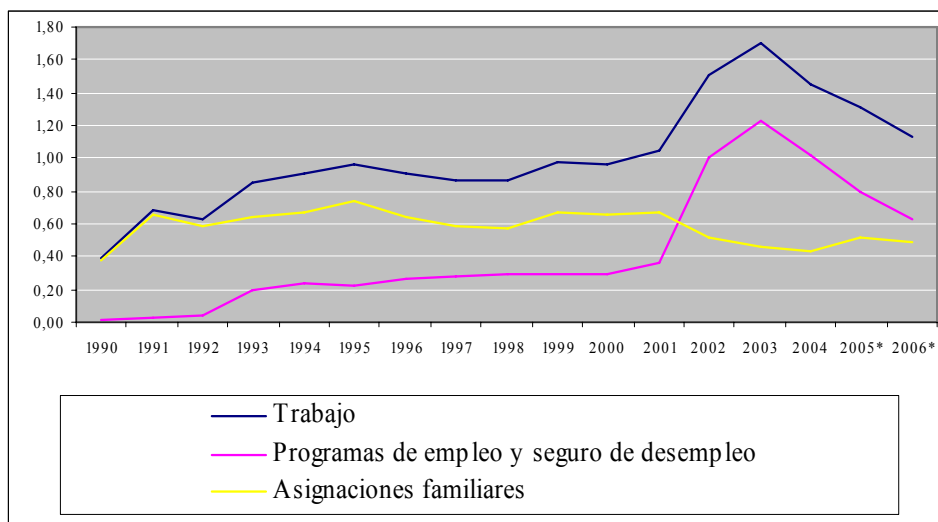
Evolución del GPSC 1990-2006



A partir del 2001 las partidas que más se achicaron fueron Previsión que descendió del 8,14% en 2001 al 6,44% en 2006 y Salud que bajó del 5,11 al 4,58% del PBI. En cambio, hubo un aumento de 0,6 puntos de las partidas para Trabajo y Promoción y asistencia social. Esto último se debió básicamente a la implementación del Plan Jefas y Jefes de Hogar y otros planes sociales provinciales. También aumentaron, aunque levemente, las partidas para Vivienda y Urbanismo, vinculadas a la obra pública. Entre 2001 y 2006, según fuentes oficiales el GPSC -con relación al tamaño de la economía- se redujo 1,4 puntos del PBI, que hoy representan más 10.000 millones de pesos.

Los cambios en el mercado de trabajo a partir del 2003 se hacen también evidentes en los montos que se asignan a las partidas trabajo, programas de empleo y asignaciones familiares.

### Evolución de del GPSC según partidas



En el actual esquema entre las erogaciones del GPSC se nota un aumento sostenido de la seguridad social dada la creación de empleo y el fuerte aumento de la cobertura provisional.

### 11- Integración Regional en las políticas de Empleo y Promoción de Igualdad: la Participación Argentina

La igualdad de oportunidades está también presente en el ámbito regional. En 1998, la **Declaración Sociolaboral del MERCOSUR**, en su artículo I expresa que los Estados miembros garantizan la vigencia de la no discriminación a través de la igualdad efectiva de derechos, trato y oportunidades en el empleo y la ocupación.

Además, en todas las pronunciaciones de adhesión a la promoción de Trabajo Decente queda implícita la promoción de equidad entre géneros y la voluntad política de disminuir las brechas de desigualdad. Así quedó explicitado en los acuerdos suscriptos por los presidentes de Argentina y Brasil en el denominado “**Consenso de Buenos Aires**” y “**Acta de Copacabana**” firmados en septiembre de **2003** y marzo de **2004**.

Otro hecho significativo, que puso el tema en agenda, fue la **Conferencia Regional de Empleo** que se celebró en Buenos Aires en abril de 2004. La Conferencia concluyó con una **declaración firmada por los Ministros de Trabajo de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay** en cuyos considerandos se expresa: *“En razón de las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo, los países del MERCOSUR, en tanto miembros de la OIT, asumen que el **trabajo decente** es condición fundamental para el desarrollo sostenible de los países miembros y para el éxito de la integración económica de la región”*. Como consecuencia de las conclusiones el Consejo Mercado Común del MERCOSUR resolvió la creación de un **Grupo de Alto Nivel de Empleo** para elaborar una *“Estrategia MERCOSUR de crecimiento del empleo”*, integrado por los Ministerios responsables de las políticas económicas, industriales, laborales y sociales de los Estados Miembros. También, se estableció la participación de las secciones nacionales en el Foro Consultivo Económico y Social y en la Comisión Sociolaboral del MERCOSUR, las cuales integran a los actores sociales.

En noviembre de 2005 se realizó en Mar del Plata, Argentina, la **Cuarta Cumbre de las Américas** cuya consigna fue **“Crear Trabajo para Enfrentar la Pobreza y Fortalecer la Gobernabilidad Democrática”**.

Más recientemente, en el 2007 se concretó la **Reunión Especializada de la Mujer en MERCOSUR**. En este encuentro el eje fue la transversalización de género en las Políticas Públicas.

La participación política de la mujer, que en Argentina se ha reforzado desde la aprobación de la **Ley 24.012 o Ley de Cupo Femenino** de 1991 y por el **Decreto del Poder Ejecutivo N° 1246** del año 2000 y más recientemente, en el 2002, con la sanción de la **Ley 25.674 de Cupo Sindical Femenino**, avala y facilita la instalación y el tratamiento de propuestas que consideren la igualdad de género. Tendencia que se consolida con el compromiso asumido por el gobierno argentino en el Parlamento del MERCOSUR en relación con la participación de las mujeres ya que ha designado a cinco representantes que integran el 27% de las bancas en ese foro unicameral.

Sin embargo, cabe recordar que en el campo laboral existen ciertos prerequisites insoslayables para que toda acción dirigida a unificar criterios sobre políticas de empleo, entre ellos lo relativos a equidad. Al respecto, Notaro (2003) plantea como acciones a corto plazo para avanzar en la armonización de las políticas de empleo en la región la necesidad de coordinar las estadísticas e indicadores que permitan la comparación de los diagnósticos nacionales, una selección de objetivos prioritarios y focalización más afinada, y una evaluación rigurosa de los resultados de las políticas. Como así también identificar asimetrías y mejorar los procedimientos de priorización, focalización y evaluación.

Del mismo modo, se deben considerar como prioritarios temas de financiación y de fortalecimiento de los actores regionales ya que la concertación es basal para continuar avanzando en el plano propositivo y de acción.

## **12- En Síntesis**

Las diversas políticas implementadas en Argentina en los últimos años tuvieron como objetivo principal amortiguar en la situación de pobreza de los grupos más vulnerables. La descentralización y focalización de las políticas sociales tuvieron múltiples expresiones conformando un menú de propuestas que no alcanzaron para mitigar la situación de exclusión.

A partir de la crisis del año 2001, comenzaron a pergeñarse instrumentos que relacionaron la asistencia con factores productivos. En los años subsiguientes se puede observar cómo el cambio de algunos criterios en los objetivos de las políticas públicas y el abandono del paradigma económico de los noventa por un nuevo patrón de crecimiento, tuvieron un efecto positivo en relación con el crecimiento del empleo. Sin duda esto no es suficiente, sino que también es significativo en el contexto de mejora la opción de criterios que ponen en el centro de la agenda de las políticas económicas el desarrollo social, en particular aquellos que consideran al trabajo como factor de inclusión y no cualquier trabajo, sino trabajo decente.

En este contexto, las estrategias a largo plazo revitalizaron las políticas universales siendo el consenso entre los distintos actores un factor demostrativo de ello, sin embargo, las políticas focalizadas continúan siendo una herramienta apta para asistir a la población que permanece en situaciones críticas. La diferencia está en que ambos instrumentos se aplican sin considerarse ideológicamente opciones contrapuestas.

El seguimiento de estas acciones, al no depender sólo del éxito de un modelo económico, amplia las posibilidades de alcanzar las metas a las que se ha comprometido el estado nacional en los ODM, y la evaluación de las mismas forma parte de un proceso de buenas prácticas que parten por considerar las posibilidades nacionales y las necesidades de la población.

En este punto cabe mencionar el rol que tiene el compromiso de articular políticas y crear consensos en los cuales la participación de los actores sociales es clave para facilitar la identificación de problemas y el logro de soluciones. Como plataforma de los acuerdos el Diálogo Social es el umbral necesario para crecer en ese sentido.

Sin embargo, desde la visión que nos ocupa, la perspectiva de género y de raza/etnia es aun una deuda pendiente. Si bien se han podido describir y tipificar políticas públicas para mujeres y para pueblos aborígenes, las mismas están planteadas casi excluyentemente desde una visión de atención a la vulnerabilidad. Criterio que las diferencias de aquellas políticas que se diseñan con el propósito de revertir la desigual relación entre géneros o de posicionar en la sociedad a quienes forman parte de los pueblos originarios, como estrategia de desarrollo.

En beneficio de esta visión puede no obstante rescatar la función de áreas de gestión que permitieron institucionalizar a nivel gubernamental la cuestión de género siendo aun incipiente el tratamiento de los grupos étnicos.

## **Capítulo III**

En esta sección se identifican los avances y vacíos que a partir del diagnóstico surgen como desafíos en materia de equidad de género y con relación a la situación de vulnerabilidad de la categoría incluida en los conceptos raza/etnia.

Las propuestas que se formulan como derivación de este trabajo, se enmarcan en las experiencias realizadas y en reflexiones acerca de los compromisos sociopolíticos que son necesarios para alcanzar una plataforma para el diseño y el acuerdo de acciones futuras.

### **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 está 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 y en general a la población que, dentro del esquema de análisis, se estudia como integrante de pueblos originarios.

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**

El relevamiento sobre 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 fracasaron ya que no lograron incrementar la demanda de trabajo, mejorar la calidad de la oferta de trabajo y 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.

Las políticas laborales, de acuerdo al marco teórico de este análisis, tampoco tuvieron ingerencia durante este período ya que fundamentalmente se las define por actuar en el entorno del trabajo entre el trabajador y el empleador y fluyen en el marco y en las condiciones en que se realiza el trabajo. Efectivamente las disposiciones relativas a salarios mínimos, prestaciones, seguridad social, seguridad e higiene del trabajo, seguridad en el empleo, no discriminación, restricción en el trabajo de menores, derecho de huelga y demás aspectos normativos e institucionales que rigen en esta materia no surgieron como relevantes hasta el año 2003 en que se impone un nuevo marco a las regulaciones laborales siendo desde entonces estos ítems centro de la política.

Este es el cambio más significativo, y puede constatarse que desde entonces comenzaron a revertirse las tendencias de corto plazo impuestas por la focalización para desplazar el eje hacia la aplicación de instrumentos que incidieran positivamente en el empleo. La evolución de los indicadores laborales es significativa al respecto.

No obstante el cambio, aun en este esquema no se visualiza que la problemática de género sea de tratamiento transversal. Es decir que existan políticas de empleo que efectivamente busquen atenuar desde su concepción cuestiones de discriminación y segregación tal como se examina en este estudio, aunque la creación de la CEGIOT permite avizorar la construcción de una plataforma de trabajo que orientará sus acciones en este sentido.

Este punto es importante destacar las conclusiones de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe que se realizó recientemente en Ecuador de las cuales se rescata la voluntad de reforzar a nivel político y gubernamental los mecanismos para consolidar la paridad de género como política de Estado y realizar un seguimiento efectivo de cumplimiento de lo acordado.

Sin embargo, resta aun sensibilizar sobre las distancias que se deben acortar para cumplir los compromisos contraídos ya que no es suficiente con constituir espacios e institucionalizarlos para obtener los logros que pretenden los enunciados. Como se ha podido observar el avance en ese sentido, a pesar de ser sustantivo, no logró revertir las situaciones que ponen en desigualdad de condiciones a hombres y mujeres. Más aun cuando estas pertenecen a colectivos que son discriminados por su identidad de raza y condición social.

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 Gaudié (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. Con ese propósito y a modo de reflexión presentamos el estado de situación de las normativas que actualmente dan marco a los temas de equidad en la Unión Europea –UE-, con énfasis en España que ha incorporado la perspectiva de género en los ejes fundamentales en el Programa Nacional de Reformas.

### **El *Mainstreaming* de Género**

Tal como se define en el Informe final Marco conceptual, metodología y presentación de "buenas prácticas" de las actividades del Grupo de especialistas en *mainstreaming* del Consejo de Europa, de 1999, *“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>20</sup>

Este conjunto de criterios con los que se enfoca actualmente el abordaje de las políticas en la UE, es los que en español se traduce como **transversalidad**, estrategia que constituye

---

<sup>20</sup> 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.)

junto a las políticas de igualdad un binomio inseparable, (Lombardo, 2003). El enfoque se orienta 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).

Este marco es un paraguas que 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>21</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*".

Si se analiza el **Plan Nacional de Empleo de España** (2004), entre sus directrices para mejorar los niveles de empleo figura una mayor participación de las mujeres a través de la implementación de políticas activas. Dos años más tarde, el sexto eje "Mercado de Trabajo y Diálogo Social" del **Programa Nacional de Reformas**, enfatiza la prioridad nuevamente de lograr una mayor participación de las mujeres y bajar su tasa de desocupación, en las metas propuestas se observa que el enfoque de género atraviesa los objetivos programáticos.

Si bien estos programas tienen como meta la convergencia con los estándares fijados por la UE es evidente que en materia de igualdad los organismos transnacionales actúan traccionando las políticas.

En consecuencia, se pueden señalar que la existencia de contextos favorables puede actuar como impulsores de acciones y en el caso específico de las políticas de empleo con eje en la igualdad existen dos escenarios que alientan la transformación en sentido positivo:

1. La estrategia de mainstreaming
2. El ambiente político que impulsa acciones específicas como la Ley de Igualdad entre Hombres y Mujeres

Las referencias al primer punto ya han sido expuestas, cabe agregar que es importante para el seguimiento de las acciones la disponibilidad de una estructura burocrática como la que existe ya que actúa como control y facilitador de la estrategia.

---

<sup>21</sup> 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

Con relación al segundo ítem, el acuerdo socio político que logró sancionar en marzo del 2007 la Ley de Igualdad de Hombres y Mujeres por la cual se remueven todos los obstáculos que impiden la igualdad efectiva entre hombres y mujeres, se promueven medidas transversales en todos los ordenes de la vida política, jurídica y social, se reconoce el derecho a la conciliación de la vida personal y laboral y el fomento de una mayor corresponsabilidad entre mujeres y hombres en la asunción de las obligaciones familiares y también se establece la representación equilibrada entre mujeres y hombres en todos los ámbitos de las Administraciones Públicas, y propone una composición equilibrada de hombres y mujeres en las listas electorales.

Este marco institucional se concretó en arreglo al diálogo con los actores sociales base necesaria y sustantiva para impulsar el proyecto de igualdad.

Con relación a lo cual y a partir de un análisis comparado se concluye que en Argentina la transversalidad es una estrategia incipiente y como tal no probada, ya que ello implica un proceso cultural que aun está en ciernes.

Desde lo normativo se ha avanzado tal como se puede comprobar en la tabla siguiente, pero las omisiones como señala Pautassi, Faur y Gherardi (2004), y los espacios para intervenir son una deuda pendiente:

<b>Marco Normativo Referido Al Trabajo De La Mujer</b>
<b>IGUALDAD DE REMUNERACION</b>
Argentina aprobó el Convenio N° 100 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) por Decreto Ley 11.595 (año 1956). La Reforma de la Constitución Nacional (año 1957) introdujo el principio de "igualdad de remuneración por igual tarea".
La Ley N° 20.392 (año 1973) prohíbe establecer diferencias de remuneración entre varones y mujeres por un trabajo de igual valor.
La Ley de Contrato de Trabajo (año 1974) señala en el Título "Trabajo de Mujeres" el principio de "igualdad de retribución por trabajo de igual valor".

<b>FORMACION</b>
La Ley N° 24.576 (año 1995), se refiere a la igualdad de oportunidades de acceso y trato, entre trabajadoras y trabajadores, en materia de formación profesional.
<b>SALUD Y SEGURIDAD EN EL TRABAJO</b>
La Ley de Contrato de Trabajo contempla una prohibición genérica de emplear mujeres en trabajos penosos, peligrosos e insalubres.
En 1935 se ratificó el convenio N° 13 de la OIT que prohíbe emplear mujeres en trabajos que supongan el uso de la cerusa o sulfato de plomo en pinturas industriales.
La Ley N° 18.609 (año 1970), prohíbe emplear menores de 18 años y mujeres en trabajos de fabricación y manipulación de ciertas pinturas.
Convenio de la OIT, N° 45 que regula la prohibición del empleo de las mujeres en los trabajos subterráneos de toda clase de minas.
<b>SEGURIDAD SOCIAL</b>
La Ley N° 24.241 (año 1993), establece el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. En el Régimen de Asignaciones Familiares, el varón percibe por lo general las prestaciones como titular y sólo las percibe la mujer cuando: es asignación prenatal y por maternidad; el esposo es trabajador autónomo, jubilado, reside en el exterior, está bajo proceso o pena privativa de libertad o cumpliendo el servicio militar; está separada de hecho con hijos a cargo; es viuda, y cuando es madre soltera y su hijo no ha sido reconocido por el padre.
<b>MUJERES CON RESPONSABILIDADES FAMILIARES</b>
Mediante la Ley N° 23.467 (año 1987), la Argentina ratificó el Convenio N° 156 de OIT, sobre la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Trabajadores y Trabajadoras con Responsabilidades Familiares.
La Ley de Contrato de Trabajo mantiene bajo el título "Trabajo de Mujeres" las licencias que hacen al cuidado de familiares y la obligación de abrir salas maternas.
<b>PROTECCION DE LA MATERNIDAD</b>
La Argentina, ratificó por Ley N° 11.726 (año 1933) el Convenio N° 3 de la OIT sobre la materia.
La Ley de Contrato de Trabajo regula la protección de la maternidad, dentro del Título "Trabajo de Mujeres", incluye los siguientes temas: licencia por maternidad; estabilidad laboral; lactancia; salas maternas y guarderías; estado de excedencia.
La Ley de Contrato de Trabajo no extiende estos derechos a las madres adoptantes.

Algunos convenios colectivos de trabajo sí lo hacen.
<b>ACOSO SEXUAL EN EL TRABAJO</b>
En la Argentina, en el Sector Público, existe la figura del acoso sexual en el capítulo correspondiente a los Deberes y Prohibiciones del Régimen Jurídico Básico de la Función Pública (Dec. 2385/93).
En el Sector Privado, no hay medidas aplicables a través de la legislación laboral.
<b>PARTICIPACION</b>
Ley N°25.674 . Cupo Sindical. Participación femenina en las unidades de negociación colectiva de las condiciones laborales, en función de la cantidad de trabajadores en la rama o actividad de que se trate. Integración de mujeres en cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales. Porcentajes de dicha representación

### **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. En la base de ambas 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.

La participación de la mujer en el ámbito sindical estaría asegurando un nuevo enfoque en el contenido de temas a incluir en la negociación colectiva. Aunque es también menester asegurar a quienes no tienen la posibilidad de esta cobertura participar de los mismos derechos ya que dado la segregación ocupacional son muchas las mujeres que trabajan fuera de todo convenio y cobertura sindical.

Un aspecto relevante es la ventana de oportunidad que brinda el Pacto Global de Responsabilidad Social Empresaria, al abrir un espacio en donde la equidad y la ética de las relaciones laborales son temas sobre los que se imponen consensos.

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

Como resulta palpable en el tratamiento de temas que se han abordado en este informe con relación a las políticas de empleo las cuestiones de género han tenido mayor desarrollo que las relacionadas a las problemáticas de raza/etnia, lo cual es en si un indicador del grado de desarrollo de ambos temas en la agenda político social. La deuda social con las poblaciones descendientes de pueblos originarios requiere un enfoque integral que contemple más allá de las cuestiones típicas relativas a la exclusión –pobreza, salud, educación, vivienda-, otros temas críticos como son los referidos a tenencia de la tierra, medio ambiente, estructura productiva, estrategias de desarrollo, migraciones e integración, entre otros.

Es posible prever que con un modelo de desarrollo con foco en lo social se consoliden los espacios de reflexión, formación y decisión que logren disminuir las brechas existentes. Las metas nacionales y los compromisos asumidos con organismos transnacionales para disminuir el déficit de Trabajo Decente llevan implícito una visión ética que en la práctica debieran resultar en el mejoramiento de las condiciones de vida y de ciudadanía de la población, y en particular de aquellos sectores en donde la segregación y la discriminación los hace más vulnerables.

## Bibliografía

- 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/lilas/claspo/](http://www.utexas.edu/cola/insts/lilas/claspo/)
- Amadasi, E. y Masse, G. (2006) *Censos y Estudios en profundidad en: CEPAL: Pueblos Indígenas y Afrodescendientes de América Latina y el Caribe: relevancia y pertenencia de la información sociodemográfica para políticas y programas*. Chile
- Anderson, J. (2004) *Categorías de diferencias, trayectorias de desigualdad: superar la pobreza femenina diversa en América Latina*. En: Valenzuela y Rangel Ed. *Desigualdades entrecruzadas. Pobreza, Género, Etnia y Raza en América Latina*. Pp87-137. OIT, Chile
- Azpiazu, D. y H. Nochteff, (1994) *El Desarrollo Ausente. Restricciones Al Desarrollo. Neoconservadorismo Y Elite Económica En La Argentina*. Ensayos De Política Económica. Ed. Tesis-Norma. Buenos Aires
- Beccaria, L. y Galin, P. (2002) *Regulaciones Laborales En Argentina. Evaluación y Propuestas*. Fundación OSDE -CIEPP. Buenos Aires.
- Beccaria, L.; Altimir, O. y González Rosada, M. (2003). *Estudios Sobre Empleo. Componente A: Economía Laboral Y Políticas De Empleo*. CEPAL. Buenos Aires
- Beccaria, Luis. (2005) *Reformas, ciclos y Deterioro Distributivo en los Noventa*. En: Beccaria y Mauricio, ed. *Mercado de Trabajo y Equidad*. UNGS/PROMETEO, Buenos Aires
- Becker, G. (1957): “The Economics of Discrimination”. Chicago, University of Chicago Press. En: Mc.Connell, *Economía Laboral*. Madrid: Mc. Graw-Hill, 1997.
- Betcherman, G., Dar, A., Luinstra, A. Yogawa, M. (2000) *Active Labor Market Policies: Policy Issues for East Asia*. The World Bank. Washington. En: Samaniego N. Op.cit
- 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

- Cid, J. C. y Paz, J. (2004) Pobreza, educación y discriminación. Los aborígenes de Salta (Argentina) Ponencia. [www.aaep.org.ar/anales/works/works](http://www.aaep.org.ar/anales/works/works)
- 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 Criado, R. (2003) Argentina 2001-2002: Los Sindicatos Ante Las Crisis. 6º Congreso ASET, Buenos Aires.
- 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
- Cortés, R.; Groisman, F. y Hosowski, A. (2003) Transiciones Ocupacionales: El caso del Plan Jefas y Jefes. 6º Congreso de ASET, Buenos Aires
- Damill, M.; Frenkel, R. (2006) Globalización Financiera Y Mercado De Trabajo En La Argentina, Buenos Aires, mimeo
- De la Garza Toledo, E. (2001). Problemas Clásicos y Actuales De La Crisis Del Trabajo. En: De la Garza Toledo, E. y Neffa, J. Comps. El Trabajo Del Futuro El Futuro Del Trabajo, Pp.11, Clacso, Buenos Aires
- 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
- Feijó, M.C. (2002) En Busca De Una Contención Integradora De La Sociedad Argentina. En: Estrategias De Articulación De Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales/CEPAL, Buenos Aires, pp. 91-96
- Franco, R. (1996) Los paradigmas de la política social en América Latina. En Revista de la CEPAL N° 58, Chile
- Gallo, M. y Lanari, M. E. (2007) Políticas De Sociales, Políticas De Empleo, Políticas De Sostenimiento. Los Supuestos Teóricos Que Orientaron Las Acciones De Focalización En Los Noventa. 8º Congreso de ASET, Buenos Aires

- Gautié, J. Y Neffa, J. Comp. (1999) Desempleo y Políticas de Empleo en Europa y Estados Unidos. Ed. Lumen, Buenos Aires
- Gálvez, T. (2001) Aspectos económicos de la equidad de género. Serie Mujer y Desarrollo N° 13, CEPAL. Santiago de Chile, Junio de 2001.
- 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)
- Kostzer, D. (2003) Crecimiento y Empleo. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, MTESS, Buenos Aires, mimeo
- Kostzer, D.; Perrot, B. Y Villafañe, S. (2005) Distribución De Ingreso, Pobreza Y Crecimiento En La Argentina. En: Trabajo, Ocupación Y Empleo. Trayectorias, Negociación Colectiva E Ingresos. SPTyEL, Serie Estudios/2, METySS, Buenos Aires
- Lanari, M. E. (2000) Educación y competencias laborales en un mercado de trabajo local políticas de reclutamiento y saberes demandados en firmas productoras de bienes y servicios: el caso de firmas productoras de bienes de capital. Tesis Flacso
- Lanari, M. E. (2003a) Las Políticas De Empleo En Los Países Del MERCOSUR, 1990 – 2003. Estudio Analítico Sobre Los Programas De Empleo Ejecutados En Argentina. En [www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)
- Lanari, M.E. (2003b) Educación Y Mercado De Trabajo En El Contexto De La Reestructuración De Los Noventa. En: Delgado De Smith Y Richter Coordinadoras: El Trabajo Desde Diversas Miradas. UCV/UC. Venezuela
- 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
- Marshall, T. (1997) Ciudadanía y clase social. En Revista Española de Investigaciones Sociológicas, Centro de Investigaciones Sociológicas, julio-septiembre de 1997. Madrid.
- Monza, A. (2001) Sobre La Profecía Del Fin Del Trabajo. En: Revista Latinoamericana Del Estudios Del Trabajo. Año 6, N° 11, Buenos Aires
- Monza, A. y Giacometti, C. (2003) Los Beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar. Doc. De Trabajo 1. Versión preliminar. OIT, Buenos Aires.
- Nahón, C (2002) Política social y acumulación de capital en la Argentina: la fragmentación regresiva de la educación, la salud y la previsión social. En: Revista FACES, N° 15, UNM del P, Mar del Plata
- Nochteff, H. (1998) Editor: La economía argentina a fin de siglo: fragmentación presente y desarrollo ausente. Ed. EUDEBA/FLACSO. Bs. As.
- Notaro, J. (2003). Las políticas de empleo en los países del MERCOSUR, 1990 – 2003. La perspectiva regional. [www.observatorio.net](http://www.observatorio.net)
- Novick, M. y Catalano, A. M. (1996) La Sociología del Trabajo Al Encuentro De Las Relaciones Laborales En Un Marco De Incertidumbre. En: M. Panaia comp. Trabajo y Empleo. Un Abordaje Interdisciplinario. Ed. EUDEBA/PAITE, Buenos Aires

- Novick, M. y Tomada, C. (2001) Reforma Laboral y Crisis De La Identidad Sindical En Argentina. Cuadernos Del Cendes / Año 18. Nº 47 • Segunda Epoca Caracas, mayo-agosto 2001, pp. 79-110
- Novick, M.; Trajtemberg, D. y Heredia, F. (2005) Argentina: Negociación Colectiva y Equidad de Género. En: Negociación Colectiva e Igualdad de Género en América Latina: Un Análisis Comparativo. OIT, Chile, pp.97-192
- Ocampo, J.A (2002) Política Social: en Busca de la Equidad y la Solidaridad. En: Estrategias De Articulación De Políticas Sociales. Asociación Argentina de Políticas Sociales/CEPAL, Buenos Aires, pp. 13-31
- OCDE (2001) “Labour Market Policies: How the Money has been Spent”, en Employment Outlook 2001. París.
- OCDE (2001) “Labour Market Policies: How the Money has been Spent”, en Employment Outlook 2001. París. En: Samaniego, N. Op.cit.
- 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.
- Palomino H. (2007) La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina. Ponencia 8º congreso de ASET, Buenos Aires
- Palomino, H. Y Trajtemberg, D. (2007) Una Nueva Dinámica De Las Relaciones Laborales y La Negociación Colectiva En La Argentina. MTEySS/SPTyEL, Buenos Aires, mimeo
- Pautassi, L. (2004) Beneficios y Beneficiarias: Análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina. En: Valenzuela, M. E. Ed. Políticas de Empleo para Superar la Pobreza. Argentina, pp. 59-110. OIT, Chile
- Pautassi, L.; Rossi, J. y Campos, L. (2003) ¿Derecho Social o Beneficio sin Derecho?. El caso del Plan Jefas y Jefes. 6º Congreso de ASET, Buenos Aires
- Pautassi, 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
- Pérez Sosto, G. (2007) Trabajo decente para la juventud en Argentina Informe final. I Parte Diagnóstico OIT, Buenos Aires
- Roca, E.; Cappelletti, B.; Langieri, M.; Muscolino, M.; y Soto,C. (2003) Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados: ¿Política de empleo o Política Social?. 6º Congreso de ASET, Buenos Aires
- Samaniego, N (2002) Las políticas de mercado de trabajo y su evaluación en América Latina. Serie Macroeconomía del desarrollo, nº 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.

Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales

Trajtemberg, D. y Lafleur, L. (2005) Estado De La Negociación Colectiva En El 2004 y Análisis De Los Incrementos Salariales En El Período 2001 – 2004. 7º Congreso de ASET, Buenos Aires

Trajtemberg, D. y Peralta, M. (2007) El Papel Del Estado En La Promocion De La Negociación Colectiva. XVI Encuentro de ex Becarios de Bologna, Turín, Castilla-La Mancha. Morelia, México -Ponencia

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