

# La crisis económica mundial, el empleo de las mujeres y las respuestas de política pública.

## Una observación del caso argentino<sup>1</sup>

Corina Rodríguez Enríquez<sup>2</sup>

Noviembre 2009

### 1. Introducción

El año 2008 ha marcado un punto de inflexión sustantivo en la evolución de la economía mundial. La caída continua y profunda de las principales bolsas de valores mundiales, junto con el hundimiento de algunos de los mayores agentes del mercado financiero internacional, derivado de la llamada "crisis sub-prime"<sup>3</sup>, puede entenderse como el punto máximo de manifestación de una nueva crisis de acumulación del sistema económico mundial.

El nivel de interrelación de las economías nacionales y regionales, como consecuencia de un estadio avanzado del proceso de globalización, implicó que la crisis alcanzara, con intensidades diferentes, y particularidades específicas, a todos los países.

No es objetivo de este trabajo analizar las razones sistémicas que llevaron a esta situación<sup>4</sup>, sino que tomando como un dato la crisis mundial, se propone analizar sus implicancias específicas para la economía argentina, y en particular, para el empleo y el trabajo de las mujeres.

El dato de la crisis mundial se sintetiza en: i) la variación negativa de los PBI de las economías más grandes del mundo; ii) la reducción de los flujos de comercio internacional; iii) la reducción de los flujos de inversión extranjera directa; iv) la disminución de las opciones de crédito disponibles; v) como consecuencia de todo lo anterior, previsiones pesimistas sobre la recuperación y expansión de la economía mundial en el mediano plazo.

Aún cuando la crisis se haya manifestado primeramente en las economías centrales, las variables mencionadas operan como mecanismos de transmisión hacia el resto de las economías del mundo.

---

<sup>1</sup> Este trabajo fue preparado con el apoyo de OIT, Región Cono Sur.

<sup>2</sup> Investigadora del Conicet y del Ciepp.

<sup>3</sup> La crisis sub-prime surge como consecuencia de la incapacidad de pago de las deudas hipotecarias, por parte de deudores de ingresos medios y medios-bajos, en el mercado financiero-inmobiliario de los Estados Unidos.

<sup>4</sup> Para una síntesis al respecto ver Bustillo y Velloso (2009)

Por lo mismo, es de prever que con un rezago todavía incierto, la crisis impacte en Argentina, afectando el flujo de su comercio exterior, el nivel de actividad de la economía, y como consecuencia de lo anterior, el nivel y las condiciones de empleo.

Tal como ha sido la experiencia en anteriores episodios de retracción e inestabilidad económica, es de esperar que el mayor impacto relativo recaiga sobre los sectores más vulnerables del empleo, donde las mujeres continúan estando sobre-representadas.

Por todo lo anterior, la posibilidad de contar con un diagnóstico aproximado de cuáles pueden ser las implicancias potenciales de este proceso de crisis global (algunos de los cuales pueden comenzar a vislumbrarse en la evidencia disponible), puede contribuir a ajustar los mecanismos de política pública implementados como respuesta. En este sentido, es que se pretende contribuir con el presente trabajo.

El mismo se organiza de la siguiente forma. En la sección 2, se repasan los aspectos principales de la crisis global que pueden potencialmente impactar sobre la economía argentina, y sus mecanismos de transmisión. Asimismo se resaltan los aspectos del contexto macroeconómico, que establecen diferencias entre la presente crisis y la sufrida por la economía argentina en 2001-2002, lo que a su vez permite administrar de manera diferente tanto los impactos como las políticas públicas que se implementan en respuesta. En la sección 3, el análisis se concentra en el impacto de la crisis sobre el mercado laboral, y sobre el empleo y trabajo de las mujeres, partiendo de la sistematización del aprendizaje obtenido de fluctuaciones macroeconómicas anteriores, así como del contexto particular de la participación femenina en el mercado laboral en el cual la crisis opera. En la sección 4, se focaliza el análisis en la situación laboral de las mujeres en el momento de manifestación de la crisis, y se identifican los potenciales impactos de la misma. En la sección 5, se revisan las acciones de política pública implementadas, con el objetivo explícito de prevenir o atender, los impactos potenciales de la crisis, y sus implicancias para el empleo y el trabajo de las mujeres. El trabajo se cierra con una sección de síntesis, conclusiones y recomendaciones.

## **2. La crisis global y sus implicancias para la economía argentina**

La historia económica argentina da cuenta de la presencia de crisis recurrentes. El propio proceso de crecimiento económico del país, puede caracterizarse centralmente por su inestabilidad. Desde 1975 a 2007, el PIB *per-cápita* creció a una tasa anual del 0,6% y se generaron 19 años del crecimiento del nivel de actividad y 14 años de crisis, desempeño que evidencia el estancamiento y la extrema volatilidad,

que tiene a su turno consecuencias en términos de creciente heterogeneidad y exclusión social (Anlló y otros, 2007).

Por lo mismo, la actual crisis global y las repercusiones que puede tener en el medio local, no son una novedad. Lo nuevo o diferente, tal vez sean algunos rasgos del contexto macroeconómico en el cual ocurre.

En efecto, tras la última gran crisis económica, ubicada temporalmente entre los años 2001 y 2002, que significó el abandono definitivo del Plan de Convertibilidad, el contexto macroeconómico argentino cambió. La variación en los precios relativos, principalmente en el tipo de cambio, juntamente con una recuperación de los términos de intercambio producto de la inflación de precios de las commodities, permitió el inicio de un proceso de recuperación económica, la modificación de variables relevantes para la expansión del sector productivo local, la mejora en las cuentas fiscales, y un manejo menos apremiante del endeudamiento público.

Entre el año 2002 y el año 2007, la economía creció a una tasa anual acumulativa promedio del 8%. La recuperación en los niveles de actividad, conjuntamente con cierta reconstitución del aparato productivo local, permitió la creación de puestos de empleo, la reducción de las tasas de desocupación, y la paulatina mejora en el nivel real de las remuneraciones. Con menor intensidad, también mejoraron los indicadores de pobreza e indigencia, y en mucha menor medida, la desigualdad en la distribución del ingreso.

Hacia el comienzo de la crisis global, Argentina presentaba una "macroeconomía ordenada". La cuenta corriente del balance de pagos y el saldo comercial se presentaban superavitarios. En parte, y como se mencionó, esto derivaba también del hecho de que los precios de los principales productos de exportación del país, se consolidaron en tendencias crecientes.

La expansión de las economías emergentes (principalmente China), se mostraron como auspicioso sustento de previsiones alentadoras en el mediano plazo. En efecto, "Argentina es hoy una economía abierta, en la cual las exportaciones más las importaciones representan un 45% del PIB, esto es, más del doble que a principios de los noventa" (Anlló y otros, 2007). La apertura económica en contextos de mejora de los términos de intercambio y reducción del costo del endeudamiento, constituían un buen escenario.

A pesar de este escenario auspicioso, algunas transformaciones estructurales necesarias, que garantizaran estabilidad e independicen el crecimiento de las coyunturas externas, continúan pendientes. Centrángolo y otros (2007) reseñan en los siguientes puntos los avances todavía necesarios: i) la consolidación de un movimiento de expansión en la producción de bienes transables, como factor de crecimiento en sí y como soporte del incremento de la demanda interna; ii) la

generación de corrientes de inversión y de ahorro que sostengan la acumulación de capital y de riqueza sin presionar sobre la capacidad de financiamiento y sobre el potencial de servicio de créditos; iii) la consolidación de una situación fiscal solvente, caracterizada por superávit que permita la atención de obligaciones externas al tiempo que tome en consideración las fluctuaciones cíclicas; iv) la consistencia de una búsqueda efectiva de equilibrios distributivos con la percepción de incentivos aptos para reforzar la actividad de la inversión privada; y v) una evolución de la demanda agregada, los ingresos nominales y la formación de precios que facilite el crecimiento de las cantidades producidas con una trayectoria inflacionaria lenta y de baja volatilidad.

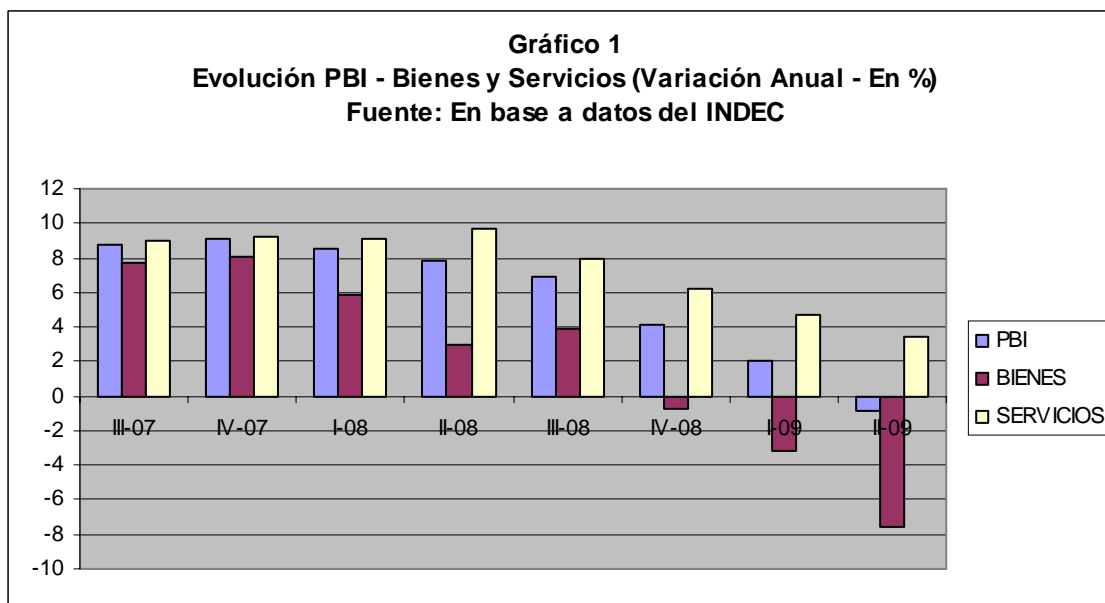
La holgura de las cuentas externas y fiscales, representan los mejores rasgos de la coyuntura argentina en la que opera la crisis mundial, y lo que la diferencia de episodios anteriores. El insuficiente avance en los aspectos señalados anteriormente, constituye su mayor debilidad, y son los aspectos que permiten afirmar que a pesar de estar en una situación mejor respecto de otras crisis, la actual tendrá un impacto significativo en Argentina.

## **2.1. La economía argentina a mitad de 2009**

El impacto de la crisis económica mundial parece haber comenzado a notarse en los indicadores económicos argentinos durante el año 2009<sup>5</sup>. En efecto, en el segundo trimestre del año se produce una variación negativa en el PBI (del 0.8%), que culmina un proceso de desaceleración comenzado en el cuarto trimestre del 2008. Como puede verse en el Gráfico 1, la baja más sustantiva se ha producido en el componente de bienes, que lleva tres trimestres seguidos de decrecimiento.

---

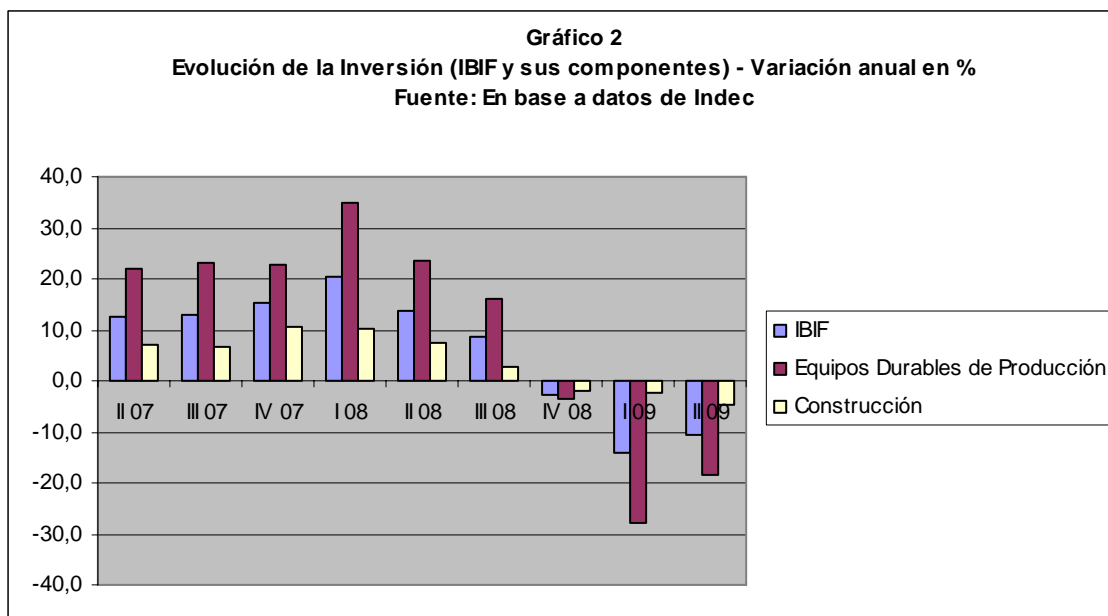
<sup>5</sup> Debido a la problemática situación del Instituto de Estadística de Argentina (INDEC), toda la información que aquí se presenta (principalmente aquella vinculada o afectada por variaciones en los precios, así como las relativas al mercado laboral), debe considerarse en el existente marco de dudas sobre su veracidad y calidad.



En el mismo período, también disminuyó el consumo privado (mientras el consumo público se sostuvo), con una baja del 1,8% en el segundo trimestre de 2009.

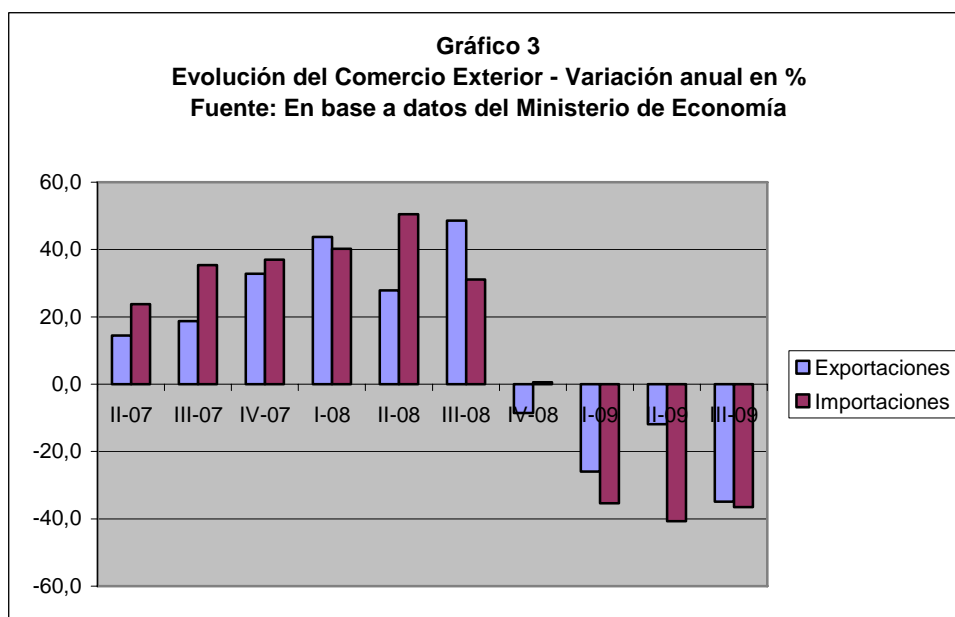
Juntamente con el deterioro en el consumo privado, en el último año se ha desacelerado la producción industrial. El Indicador Mensual Industrial (EMI), estimado por el INDEC, muestra una variación negativa en los primeros dos trimestres del 2009, de -2,3% y -0,8% respectivamente.

Uno de los componentes más sensibles a la situación mundial, y en general a las expectativas sobre la evolución del ciclo económico es la Inversión. Esta variable, es clave además para garantizar o potenciar un proceso de crecimiento o de recuperación económica. En el caso de Argentina, como puede verse en el Gráfico 2, la Inversión ha mostrado una desaceleración permanente desde el segundo trimestre del 2008, y una variación directamente negativa desde el cuarto trimestre de dicho año.

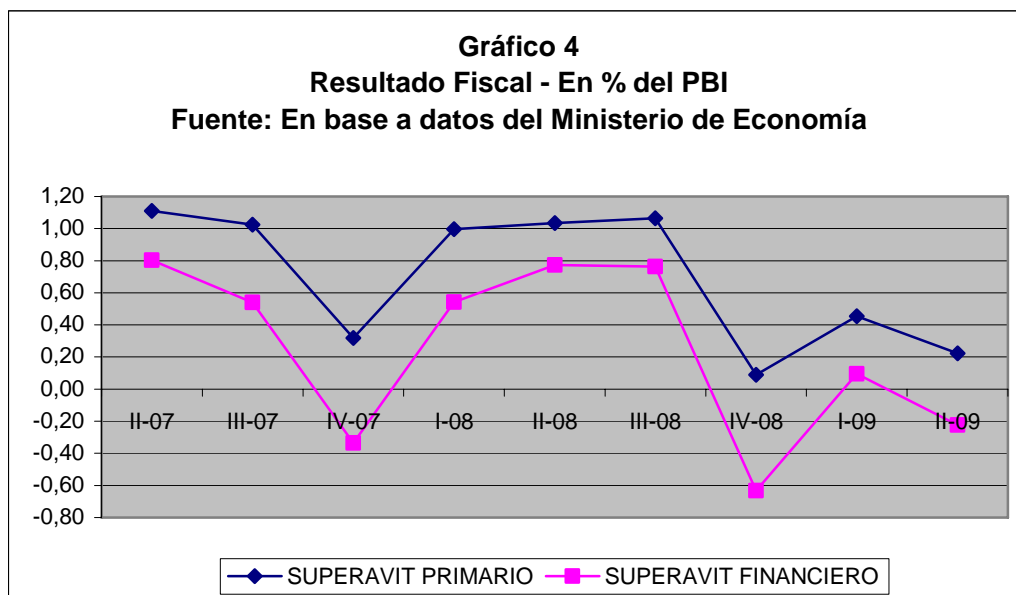


Como se observa, dentro de los componentes de la inversión, el que ha sufrido la mayor retracción, ha sido el rubro equipos durables de producción, aún cuando el mismo parece comenzar a revertir la tendencia en el último trimestre.

Por el lado del comercio exterior, que constituye una de las vías más permeables de "contagio" de la crisis internacional, se observa la declinación, a partir del cuarto trimestre de 2008, tanto de las exportaciones como de las importaciones (Ver Gráfico 3). La baja en las exportaciones es consecuencia del descenso simultáneo de las cantidades exportadas, y principalmente de los precios (esencialmente, en el caso de los productos primarios).

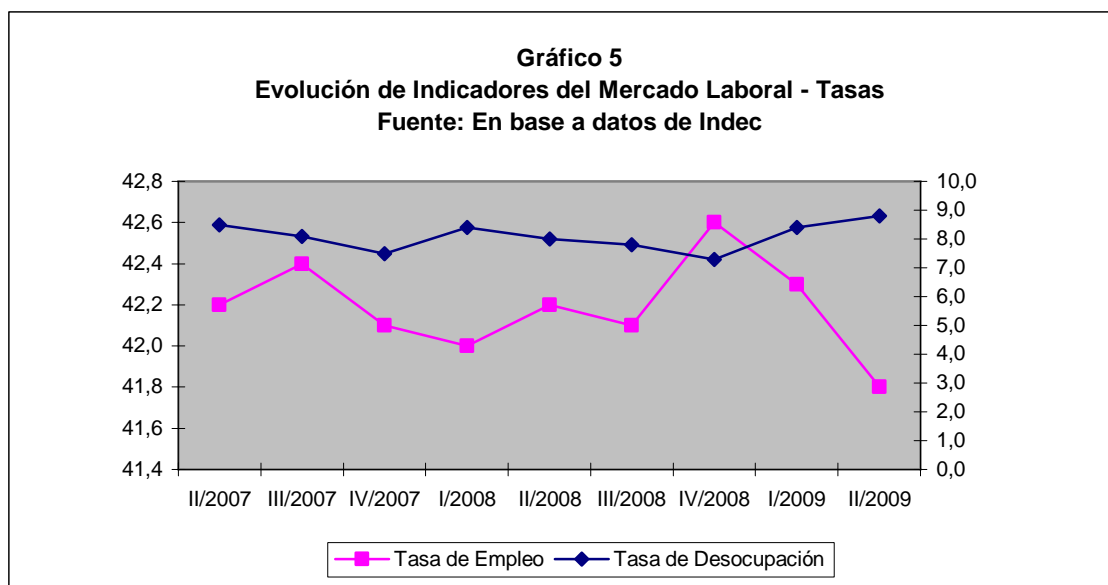


Como consecuencia de lo anterior, el panorama fiscal también muestra un deterioro. A partir de fines del 2008, el resultado financiero del Sector Público Nacional No Financiero ha resultado negativo, ubicándose en el segundo trimestre del 2009 en 0,2% del PBI. El resultado primario, todavía levemente positivo, ha mostrado una fuerte baja a fines de 2008, y una tendencia más estable a comienzos de 2009 (Ver Gráfico 4).



Según la información provista por el Ministerio de Economía, la reducción en el déficit fiscal, obedece en mayor medida a un incremento en el gasto, que a una reducción de los ingresos fiscales.

Finalmente, como consecuencia de la señalada evolución de la economía real, el proceso de recuperación de los indicadores del mercado laboral, en la etapa post-convertibilidad, se ha estancado. En efecto, en las últimas mediciones se revierte la tendencia declinante de tasa de desocupación, mientras la tasa de empleo comienza a caer, a partir del último trimestre del 2008 (Ver Gráfico 5).



En síntesis, con el rezago propio de estos procesos, en Argentina comienza ya a hacerse evidente el impacto que la crisis global y la desaceleración de la demanda mundial tendrá sobre la economía del país. Con persistencia de incertidumbre respecto a la magnitud del impacto, se verifica que las alternativas en la economía real van teniendo implicancias en el mercado laboral.

## 2.2. ¿Una crisis con mejor colchón?

El cambio en la dinámica macroeconómica impuesta por la salida de la Convertibilidad, así como el sostenido proceso de recuperación económica verificado entre 2003 y 2007, permiten afirmar que el contexto en el cual ocurre esta crisis es más favorable que el de periodos recesivos anteriores.

Varios elementos sostienen esta afirmación. En primer lugar, la mejora en la situación de endeudamiento externo, producida por el canje de deuda de títulos públicos, y por el pago anticipado del stock de deuda comprometida con el Fondo Monetario Internacional. Esto, conjuntamente con el abandono de la regla de la Convertibilidad, redujo la exposición financiera externa, y la dependencia de los flujos de capitales y de financiamiento.

En segundo lugar, la recuperación de la economía real, conjuntamente con una situación promisorio en el sector externo, impulsada por el incremento en los precios de los productos de origen primario, redundó en una mejora de la recaudación, y una holgura fiscal sustantiva.

En tercer lugar, el cambio en los precios relativos, permitió la recuperación parcial de algunos sectores del aparato productivo. Aún cuando la economía argentina es una economía abierta, el peso de la demanda interna, y de la posibilidad de abastecimiento con producción local, mejoró en este período.

Un último punto a señalar respecto de las mejores perspectivas para enfrentar la crisis, se vincula con el ambiente ideológico. En el mundo se evidencia el debilitamiento del paradigma de la regulación plena de mercado, y algo similar se observa a nivel local. Situación fortalecida, en este último caso, por la experiencia traumática de la crisis del 2001/2002, que coronó este período.

En efecto, las gestiones de gobierno del 2003 en adelante han recuperado el discurso de la necesidad y conveniencia de la intervención estatal en la economía. La posibilidad de implementar acciones públicas contracíclicas, se enmarca dentro de este contexto, y se encuentra a su vez respaldada, por la fuerte intervención que los gobiernos de los países desarrollados han realizado a través de sus "paquetes anti-crisis".

Como se señaló anteriormente, este potencial mejor contexto para administrar la crisis e implementar políticas públicas se enfrenta a desafíos. El primero se vincula con confirmar hasta qué punto las transformaciones operadas como consecuencia del cambio en los precios relativos y el entorno macroeconómico, has sido suficientemente estructurales, como para perdurar de manera sostenible en el tiempo.

El segundo se vincula con la manera en que los equilibrios macroeconómicos se acomodarán a la situación de crisis. Esto es, en qué medida se sostendrán o no los superávits comercial y fiscal.

El tercero se relaciona, con los cambios operados en el aparato productivo y su implicancia para el mercado laboral. Concretamente, el desafío refiere a la capacidad del aparato productivo para sostener el nivel de empleo, y la calidad de ese empleo (incluyendo el nivel de las remuneraciones, y la cobertura de la protección social).

En relación con lo anterior, se plantea la cuestión de en qué medida los cambios operados en la economía real y en el mercado laboral en la post-convertibilidad, han permitido o no revertir los rasgos estructurales de inequidad de género en el empleo y el trabajo, y en qué sentido esta dimensión puede verse afectada o no por la coyuntura de crisis.

En breve, el desafío principal para el tema de este trabajo consiste en verificar si la economía argentina, y sus instituciones laborales, han conseguido transformarse para evitar, en la presente situación de crisis, que se repitan los procesos que recurrentemente en las crisis, implican un deterioro en la calidad de la participación laboral femenina, en la

intensidad de su tiempo de trabajo, y en definitiva, en sus condiciones de vida.

### **3. Ciclo económico y experiencia laboral de varones y mujeres: los aprendizajes de crisis anteriores**

La literatura internacional da cuenta de cómo los episodios de crisis económica tienen implicancias diferentes para varones y mujeres. En términos generales se señala que en estos períodos, así como se profundizan los problemas sociales, también se verifica una pérdida en las ganancias relativas en la equidad de género<sup>6</sup>.

La evidencia histórica da cuenta de que, dada la naturaleza genérica del mundo del trabajo, en él se juega una parte sustantiva de la vulnerabilidad de la equidad de género a las crisis. Al respecto, se señalan los siguientes aspectos generales:

- i) Las crisis promueven el incremento del empleo precario e informal, lo que impacta especialmente en las mujeres, dada su sobre-representación en este segmento del mercado laboral.
- ii) Las crisis impulsan a la baja las remuneraciones reales, lo cual puede ser especialmente problemático para las personas ocupadas en los sectores de menores remuneraciones promedio, donde las mujeres se encuentran sobre-representadas.
- iii) El empeoramiento de las condiciones de empleo (en la cantidad de empleos disponibles, en su calidad y en su remuneración), implican un deterioro en las condiciones de ingreso de los hogares. Frente a esta situación, la incorporación de la fuerza de trabajo "secundaria" al mercado laboral, es una estrategia de supervivencia habitual de los hogares. Dado que las mujeres se encuentran sobre-representadas en la fuerza de trabajo "secundaria", permanecen relativamente más en el mercado laboral aún cuando lo hacen de manera creciente en situaciones de desempleo o empleo precario.
- iv) Las crisis generan presión sobre el tiempo de trabajo no remunerado de las mujeres. Esto opera por dos vías. Por un lado, debido a la reducción en los ingresos reales de los hogares, los mismos pueden verse obligados a declinar el acceso a servicios mercantiles de cuidado. Por otro lado, debido a que las crisis suelen implicar restricciones fiscales, es

---

<sup>6</sup> Ver al respecto Antonopoulos (2009), Seguino (2009).

probable que también disminuya la cobertura de los servicios públicos de cuidado.

- v) Debido a que las crisis producen incrementos en la incidencia e intensidad de la pobreza, es de esperar que allí donde se verifica la tesis de la feminización de la pobreza, esto impacte de manera relativamente mayor en las mujeres.

Un problema adicional aparece cuando la perspectiva de la equidad de género no se encuentra suficientemente asumida e integrada a todas las áreas de política pública. En estos casos, en los períodos de crisis, el objetivo de la equidad de género puede aparecer como no prioritario, y quedar relegado en la agenda de políticas.

En este sentido, es importante resaltar que la equidad de género debe comprenderse como parte de la solución a la crisis y no del problema, tal como lo demuestra la evidencia que da cuenta de las sinergias positivas que se generan entre la equidad y el crecimiento económico. Sobre esto volveremos al momento de reflexionar sobre las respuestas de política pública a la crisis.

En el caso de Argentina, los análisis existentes de las consecuencias de las crisis económicas sobre el trabajo de las personas y la dinámica del mercado laboral, dan cuenta de elementos similares a los marcados en la literatura internacional. Los trabajos existentes no tienen el foco puesto en la dinámica de género, pero la información que brindan permite reconocer lo que sucede diferencialmente entre varones y mujeres.

Un primer elemento que se señala en la literatura empírica es el rol de la **movilidad laboral como mecanismo adaptador del mercado de empleo, a los procesos de crecimiento inestable**. Esta observación surge del estudio comparado de fases de recesión y recuperación económica<sup>7</sup>.

Paz (2003), Beccaria y Maurizio (2003) y Gutiérrez (2004) se concentran específicamente en esta cuestión de la movilidad ocupacional. Paz (2003) realiza un estudio con datos longitudinales de panel (para la totalidad de los aglomerados urbanos de la encuesta de fuerza de trabajo (EPH)) para el período 1997-2002. Su objetivo es analizar la movilidad de la población en edad de trabajar hacia y desde la fuerza de trabajo, y de la población activa entre ocupaciones protegidas y no protegidas por la seguridad social.

Beccaria y Maurizio (2003) aplican modelos de duración y modelos logit-multinomiales a información longitudinal de la encuesta de fuerza de

---

<sup>7</sup> La mayoría de los estudios relevados y sistematizados en esta sección se concentran en lo ocurrido durante el período de crecimiento inestable de los últimos 20 años.

trabajo para estudiar la movilidad laboral en el Gran Buenos Aires, en relación con los cambios en la dinámica económica y en las regulaciones del mercado de empleo.

Gutiérrez (2004) analiza el período recesivo 1998-2002, y estudia de manera conjunta la dinámica salarial y ocupacional durante esa fase. Lo hace tomando en cuenta la heterogeneidad de la fuerza de trabajo, y por ende, observando el comportamiento de distintos grupos de trabajadores, a través del uso de matrices de transición, modelos probit e indicadores de inestabilidad salarial.

Todos los trabajos arriban a conclusiones similares, la principal de las cuales es el aumento en la inestabilidad laboral durante la década del 90. La misma se verifica tanto entre estados de actividad, como entre distintos tipos de empleos (en términos de calidad). De esta forma, se verifica una mayor entrada a la desocupación, y mayor rotación entre puestos de corta duración. De acuerdo a estos trabajos, la mayor inestabilidad laboral fue promovida simultáneamente, por la escasa creación de empleos y por la baja calidad de los empleos generados.

Al analizar las diferencias en la movilidad de las trayectorias según las características personales, observan que la misma es más intensa entre los jóvenes, que presentan serias dificultades para conseguir un empleo y una vez que lo logran, la probabilidad de perderlo duplica a la del resto de los trabajadores. La movilidad es importante entre las personas que no son jefes o jefas de hogar (mayoritariamente mujeres), y presenta un comportamiento tipo U invertida en relación al nivel educativo.

Los trabajos coinciden en que la participación económica de las mujeres es menor que la de los varones, pero difieren a la hora de caracterizar la intensidad de su movilidad. Paz (2003) señala que la movilidad entre estados de las mujeres es mayor que la de los varones, pero que la movilidad entre el empleo protegido, el no protegido y el desempleo es mayor entre los varones. Es decir, si se consideran sólo las personas que están "siempre" en el mercado laboral (se interpreta por esto, siempre activas), las mujeres son más estables que los varones.

En una línea similar, Gutiérrez (2004) enfatiza dos elementos. Por un lado, mientras que los varones que salen de la ocupación permanecen en el desempleo, las mujeres en la misma situación se trasladan a la inactividad, al menos por un tiempo. Por el otro, que entre las mujeres, aquellas con educación superior completa muestran menor probabilidad de dejar de trabajar en un empleo, diferenciándose notoriamente del resto.

Contrariamente, Beccaria y Mauricio (2003) afirman que la movilidad es mayor en los varones que en las mujeres, dada la tendencia creciente

de estas últimas a permanecer en la actividad, aunque sea en el desempleo. Afirman que las mujeres tienen menor intermitencia laboral, pero igual nivel de inestabilidad que los varones.

Los trabajos vuelven a coincidir respecto a que la creciente inestabilidad afectó de manera preponderante a los trabajadores menos calificados y a los puestos no registrados (categorías en las que las mujeres se encuentran sobre-representadas).

Beccaria y Mauricio (2003 y 2005)<sup>8</sup> señalan tres factores que darían cuenta de este aumento de la inestabilidad laboral: i) la mayor fluctuación del nivel de actividad agregado (la demanda de fuerza de trabajo); ii) las modificaciones en las regulaciones laborales, que redujeron el costo de despido y favorecieron la creación de puestos a tiempo determinado; y iii) el crecimiento y la persistencia de la desocupación, como parte de la dinámica del mercado laboral.

El **deterioro en la calidad del empleo**, es otra de las consecuencias adaptativas del mercado laboral a los períodos recesivos de la economía. Castillo et. al. (2005) y Mtess (2005a) realizan ejercicios de panel con información de registro para estudiar las trayectorias ocupacionales de los asalariados registrados en el sector privado que trabajan en empresas productoras de bienes y servicios y dedicadas a actividades comerciales, en el período 1996-2004. Cortés (2006) se concentra en el último período recesivo de la década del 90 (1998-2002) y el posterior comienzo de recuperación económica (2003-2004 y 2004-2005). En su estudio utiliza alternativamente la encuesta de fuerza de trabajo e información proveniente de registros administrativos.

Los trabajos coinciden en señalar que el período recesivo anterior a la caída de la regla de convertibilidad, se caracteriza por una elevada movilidad ocupacional, tanto en términos de rotación entre empresas, como en términos de salida del empleo formal. La mayor parte de los trabajadores que salen de puestos de empleo registrado transitan hacia el empleo precario, el desempleo y la inactividad.

Castillo et. al. (2005) y Mtess (2005a) señalan que esta alta movilidad afectó en mayor medida a los jóvenes, las mujeres, los trabajadores con bajas remuneraciones y los trabajadores de pequeñas empresas.

Cortés (2006) coincide con estas apreciaciones, y además enfatiza, por un lado, que la estabilidad de los jóvenes registrados fue mayor que la de los jóvenes no registrados. Por el otro, que la mayor irregularidad en el empleo femenino se traduce en una mayor incidencia en este sector

---

<sup>8</sup> Ambos trabajos coinciden en el problema de observación y llegan a conclusiones similares. Beccaria y Mauricio (2003) lo hacen mediante la estimación econométrica de modelos de duración, y Beccaria y Mauricio (2005) lo hacen mediante la estimación de tasas de salida.

poblacional, de trayectorias desde la ocupación hacia la inactividad, particularmente en el caso de las asalariadas no registradas. Asimismo señala que, en este período, los varones mantenían el empleo con mayor frecuencia que las mujeres. Sin embargo, en esta etapa los varones registrados perdían más frecuentemente el registro que las mujeres, aunque simultáneamente obtenían el registro en mayores proporciones que las mujeres.

Preocupada principalmente por lo que ocurre con las **trayectorias de las mujeres**, Cerrutti (2000) construyó una base de panel para observar la intermitencia de corto plazo de la participación femenina en la fuerza de trabajo para el período 1991-1994, para el caso del Área Metropolitana del Gran Buenos Aires, realizando un análisis binomial y multinomial logístico de estos datos longitudinales.

De su observación concluye que: i) existe una creciente participación femenina en el mercado laboral; ii) la intermitencia es un rasgo relativamente común entre las mujeres que participan en la fuerza de trabajo; iii) esta intermitencia no se encuentra asociada única, ni principalmente, con el ciclo de vida individual y familiar; si bien resulta mayor entre las mujeres con compañero varón en el hogar y con hijos pequeños, se encuentra a su vez mediada por la situación socio-económica del hogar; iv) la intermitencia resulta mayor entre las mujeres con baja educación, entre las jóvenes, y entre quienes se encuentran en la etapa de retiro de la vida activa; v) la intermitencia se encuentra asociada a los tipos de empleo: las mujeres con trayectorias laborales inestables trabajan por un número de horas menor (que las mujeres con trayectorias más estables), lo hacen en sectores de baja productividad y en condiciones de trabajo informales; estas condiciones laborales resultan además un buen predictor de cambios en la condición de actividad en períodos cortos de tiempo.

Otra preocupación recurrente de los estudios de trayectorias laborales refiere a las **experiencias de desocupación y las opciones y estrategias de reinserción laboral de las personas**, altamente afectadas por los ciclos económicos.

En esta dirección, Salvia y Saavedra (2001) observan el caso de cuatro segmentos de trabajadoras asalariadas despedidas durante la crisis del Tequila de 1996, de empresas privadas formales vinculadas a actividades industriales y de servicios. Mediante técnicas cualitativas reconstruyen las trayectorias laborales y de vida de estas mujeres, y analizan las estrategias utilizadas y los recursos movilizadas con el objetivo de conseguir nuevamente empleo, en un contexto de fuertes dificultades para la reinserción laboral.

Cortes y Hozowski (2005) analizan a través de la construcción de paneles la evolución de flujos de personas hacia y desde el desempleo

en tres periodos temporales con diferentes normativas referidas a la indemnización por despido<sup>9</sup>.

Salvia y otros (2001) se concentra en el caso de las personas reinsertadas en el mercado laboral, y realizan un ejercicio cuantitativo, a través de modelos multivariados de regresión logística, para estudiar los factores determinantes en el tipo de reinsertación laboral y la ganancia de ingresos obtenida.

Estos trabajos dan cuenta de la segmentación existente en las posibilidades de reinsertación laboral, luego de periodos más o menos prolongados de desempleo. Las mejores oportunidades de empleo se consiguen en empresas grandes, sobre todo de servicios, pero son aprovechadas por grupos específicos de población, en particular: jóvenes adultos, con alto nivel de instrucción, nativos, flexibilizados en la búsqueda, con rotación laboral y/o con mayor tiempo de espera (Salvia y otros: 2001).

En el caso de las mujeres, las trayectorias laborales post-despido, están fuertemente ligadas a la manera en que se compatibilizan las esferas doméstica y extra-doméstica (Salvia y Saavedra, 2001). En cualquier caso, este trabajo señala que para las mujeres que han tenido una experiencia laboral resulta decisiva la centralidad que se le otorga al "trabajo en el mercado" como medio de realización personal en oposición a una mayor valorización y apego al rol tradicional femenino.

Finalmente, aún en las fases de recuperación económica<sup>10</sup>, se verifica la persistencia de un conjunto de personas desempleadas, con trayectorias vulnerables, desde la inactividad hacia empleos de baja calidad, no registrados, y hacia el desempleo en las ramas supuestamente dinámicas. Justamente Cortes y Hoszowski (2005) resaltan que en el 2004, el grupo de desocupados que permanecen en esa condición tiende a aumentar, pese a que al mismo tiempo crece el empleo.

Finalmente, Rodríguez Enríquez (2008) observó las trayectorias de varones y mujeres en tres periodos económicos: una fase de expansión durante el periodo de vigencia de la regla de la convertibilidad (1996-1998)<sup>11</sup>, una fase de retracción durante el mismo esquema

---

<sup>9</sup> Los periodos considerados son 1997-1998, 2001-2002 y 2003-2004.

<sup>10</sup> Incluso en aquellas en las que se verifica un aumento en el costo de las indemnizaciones.

<sup>11</sup> En virtud de la información disponible, el periodo exacto comprende desde Octubre de 1995 hasta Octubre de 1998. Entre 1996 y 1998 el PBI creció 17,5% a valores constantes.

macroeconómico (1999-2001)<sup>12</sup>, y una fase de recuperación económica en el período post-convertibilidad (2004-2006).

Para el primer período de expansión económica se verifican aspectos positivos en las trayectorias ocupacionales individuales, expresados en una marcada permanencia en la ocupación, notoriamente mayor en la ocupación plena, que en la ocupación no plena<sup>13</sup>, y un tránsito desde la ocupación no plena a la plena y desde la desocupación a la ocupación, principalmente a la ocupación no plena.

La composición e intensidad de estos tránsitos difieren entre varones y mujeres. Lo que se consideran tránsitos positivos, son en todos los casos más apreciables en los varones que en las mujeres<sup>14</sup>. En efecto, mayor proporción de varones pasan de la ocupación no plena a la plena, y de la desocupación a la ocupación.

Entre lo que se consideran tránsitos negativos, los varones sufren más severamente la permanencia en la desocupación, y el tránsito de la ocupación a la desocupación. En el caso de las mujeres, es superior la proporción que pasa de diferentes situaciones de actividad a la inactividad. Es decir, entre aquellas personas que, a pesar de un contexto macroeconómico favorable, presentan problemas de inserción laboral, los varones lo manifiestan con la desocupación, y las mujeres con la inactividad.

Cuando se asocian tipos de trayectorias ocupacionales, a características socio-demográficas de las personas, se evidencia que en este período de expansión económica durante la vigencia de la regla de la convertibilidad, los varones tienen mayor proporción de trayectorias positivas que las mujeres, y que las características personales se asocian con senderos laborales diferenciados. Los jóvenes de ambos sexos presentan dificultades para desarrollar y sostener trayectorias positivas. Por el contrario, los varones en edades centrales son quienes aprovechan de mejor manera las oportunidades laborales

---

<sup>12</sup> En virtud de la información disponible, el período exacto comprende desde Octubre de 1998 hasta Octubre de 2001. Entre 1999 y 2001 el PBI decreció un 8,6%.

<sup>13</sup> Rodríguez Enríquez (2008) considera cuatro situaciones posibles como condición de actividad: i) ocupación plena (referida a la ocupación en empleos de buena calidad, en relación a la estabilidad y la cobertura de protección social); ii) ocupación no plena (referida a la ocupación en empleos de baja calidad, en relación con la estabilidad y la cobertura de la protección social); iii) desocupación; iv) inactividad.

<sup>14</sup> Rodríguez Enríquez (2008) considera que son tránsitos positivos aquellos que acercan a la personas en edad activa (de 18 a 65 años) a la ocupación. Son tránsitos negativos, aquellos que van en sentido contrario. De esta forma, por ejemplo, el tránsito desde la inactividad a la desocupación se considera positivo, ya que se presume a la desocupación como antesala de la ocupación. De igual forma, el tránsito de la desocupación a la ocupación no plena, se considera positivo, en tanto se presume que existen más chances de entrar a una ocupación plena proviniendo de la informalidad, que del desempleo.

que se presentan, mediadas por su nivel educativo, e irrestrictamente de la carga familiar que enfrentan. Por su parte, la mayor persistencia de las mujeres en trayectorias negativas se profundiza cuanto menor es su nivel educativo y mayores son sus cargas de familia.

La relación positiva entre educación y calidad de la inserción laboral se evidencia con mayor intensidad en los varones que en las mujeres, entre quienes el reconocimiento a su formación se produce a niveles educativos más elevados.

La relación negativa entre peso de las responsabilidades domésticas y calidad de la inserción laboral se evidencia con contundencia en el caso de las mujeres, y en cambio no ejerce influencias significativas en las trayectorias ocupacionales de los varones.

Durante la etapa de retracción económica de la convertibilidad, las trayectorias ocupacionales reflejan la menor capacidad del mercado laboral para sostener la disponibilidad de empleos, y la calidad de los mismos. Asimismo, se evidencia el mayor peso relativo de la desocupación como mecanismo de ajuste de los desequilibrios, mientras pierden fuerza los puestos no plenos como espacio de refugio.

Así como las trayectorias de los varones daban cuenta de una mayor captación masculina de las mejores opciones disponibles en la etapa de expansión económica, también estas trayectorias sufren en mayor medida, la reversión del contexto macroeconómico. En especial, por la menor posibilidad de transitar desde ocupaciones no plenas a ocupaciones plenas, y por la mayor probabilidad relativa de transitar desde aquellas a la desocupación. Las mujeres siguen mostrando una mayor tendencia relativa a la inactividad, aunque es importante resaltar que este mecanismo no se incrementa en este período de retracción económica. Es decir, en momentos de retracción del ciclo económico, las mujeres tienden a permanecer en el mercado laboral, en mayor medida que los varones.

Por su parte, no se aprecian grandes diferencias en la caracterización de las trayectorias ocupacionales en relación a las características personales, entre fases económicas. Se evidencia, como se señaló, el mayor deterioro en las trayectorias de los varones, no obstante lo cual se mantiene el mayor peso relativo de las trayectorias negativas entre las mujeres. Los jóvenes y los varones con menor nivel educativo aparecen como los sectores más afectados por la recesión económica.

Entre las mujeres, no se aprecian diferencias significativas en las trayectorias según las características personales, entre fases económicas, a excepción de la mayor pérdida relativa de trayectorias positivas entre las mujeres de mayor nivel educativo. Sí se aprecia en todos los casos, una mayor salida de la inactividad femenina, como

consecuencia de la estrategia de los hogares frente al deterioro en las condiciones laborales de las personas activas.

Cabe insistir con las implicancias de estas conclusiones. Los varones ven afectadas negativamente en mayor proporción sus trayectorias, porque crece para ellos más aceleradamente la participación en la desocupación, y el deterioro en la calidad de las ocupaciones. El menor incremento relativo de las trayectorias negativas de las mujeres, en este período de retracción económica, obedece a su función como "stock de reserva" de la fuerza de trabajo de los hogares, que se inserta en el mercado laboral cuando se requiere compensar los deteriorados ingresos familiares.

Las tendencias observadas para el período de recuperación económica de la post-convertibilidad, resultan similares a las verificadas en el período de expansión económica del tiempo de la convertibilidad. Es decir, las trayectorias ocupacionales verifican que contextos de expansión económica favorecen la permanencia y el tránsito en la ocupación, y disminuyen la permanencia y el tránsito en la desocupación.

También permanecen en términos generales, las diferencias entre varones y mujeres en estas tendencias. Al respecto cabe señalar que los varones siguen presentando un mayor tránsito en la mejora de la ocupación (de ocupación no plena a plena), aunque esta diferencia en la post-convertibilidad resulta levemente menos marcada. Por el contrario se incrementa la diferencia en la sobre-representación de varones en el tránsito desde la desocupación a la ocupación no plena, y también aumenta en términos relativos la permanencia de los varones en este estado.

La persistencia del mayor tránsito relativo de las mujeres a la inactividad en el período de recuperación económica de la post-convertibilidad, en relación no solamente con el período de retracción económica anterior, sino también en relación al período de expansión económica de la convertibilidad, sigue siendo un dato relevante.

Esto es así, porque da cuenta de la incapacidad del contexto macroeconómico más favorable, y de las mejores condiciones generales del mercado laboral, para revertir esta tendencia. La misma revela la persistencia de la mencionada función de "stock de reserva" de la fuerza de trabajo femenina, que se incorpora al mercado laboral en las etapas de recesión para compensar el deterioro en la condición de ocupación y de ingreso del trabajo de los otros miembros del hogar.

Y que una vez que estas condiciones mejoran, se retiran nuevamente a la inactividad<sup>15</sup>.

En síntesis, la experiencia de anteriores procesos de crecimiento inestable, o de recesiones severas, da cuenta de impactos evidentes en el mercado de empleo y de experiencias diferenciadas para varones y mujeres. En relación con las implicancias específicas sobre el trabajo y el empleo de las mujeres, de la experiencia reseñada se pueden resaltar los siguientes aspectos. En primer lugar, que la fuerza de trabajo femenina muestra un comportamiento "anticíclico", con incrementos de la actividad en períodos recesivos y decrecimiento en períodos de recuperación, lo que da cuenta de su función como variable de ajuste a los ciclos económicos. En segundo lugar, que algunas características propias del empleo de las mujeres, se profundizan durante los períodos recesivos, como ser la elevada movilidad de sus empleos, la mayor precariedad, y los menores ingresos. En tercer lugar, que la situación laboral de los varones sufre un deterioro más acelerado en las etapas de recesión, pero también una mejora más rápida, en los períodos expansivos. En cuarto lugar, y vinculado con lo anterior, puede señalarse que el deterioro en la condición laboral de los varones durante los períodos de crisis, también impacta sobre las mujeres, debido a la mayor presión existente sobre los deteriorados ingresos familiares, que deriva necesariamente, en un incremento sobre la intensidad del trabajo y el uso del tiempo de las mujeres.

En lo que sigue exploramos las continuidades y rupturas que presenta la experiencia de la crisis actual, respecto de la evidencia histórica.

#### **4. Crisis económica global, empleo y trabajo de las mujeres**

Para comprender el impacto que la crisis global tiene sobre el trabajo y el empleo de las mujeres, es necesario recordar cuáles son los rasgos principales de la participación de las mujeres en el mercado laboral argentino, como contexto en el cual la crisis opera.

El crecimiento de la tasa de actividad femenina es uno de los rasgos notorios de la evolución de mediano plazo del mercado laboral argentino. Esto sucede simultáneamente a la persistencia de distintas manifestaciones de inequidad de género. Las mismas pueden reseñarse en los siguientes elementos<sup>16</sup>:

---

<sup>15</sup> Esta conclusión es corroborada por Castillo et. al (2008: 41), que señala que "el proceso de feminización del empleo observado en la segunda mitad de la década del noventa se detuvo" en el período post-convertibilidad.

<sup>16</sup> Al respecto ver Rodríguez Enríquez (2008), Contartese y Maceira (2005), Cortés (2003), Castillo et al (2008).

- El nivel de **sub-utilización de la fuerza de trabajo femenina es mayor a la masculina**. Esto se expresa en tasas específicas de desocupación y subocupación que son permanentemente más elevadas para las mujeres que para los varones.
- Perduran en el mercado de empleo los fenómenos de **segregación tanto vertical como horizontal**.
  - Las mujeres siguen estando sobre-representadas en el servicio doméstico, la enseñanza, los servicios sociales y de salud, y la ocupación en hoteles y restaurantes, mientras están sub-representadas en las actividades primarias, de construcción, y de transporte, almacenaje y comunicaciones.
  - Los fenómenos de “techo de cristal” y “piso pegajoso”<sup>17</sup> también persisten y se manifiestan en la sub-representación femenina en los puestos de dirección y jefatura, y su sobre-representación en las tareas de menor calificación.
- Las mujeres se encuentran sobre-representadas en distintas manifestaciones de **vulnerabilidad laboral**. Su presencia es relativamente mayor en i) el trabajo a tiempo parcial, ii) el empleo asalariado no registrado; iii) las tareas menos calificadas; iv) los trabajos temporarios, o con tiempo de duración determinado; v) el servicio doméstico.
- Asimismo persiste la **brecha de ingresos del trabajo**. El salario mensual promedio de las mujeres es 70% del de los varones. Este hecho está explicado fundamentalmente porque las mujeres trabajan en promedio menos tiempo que los varones en el trabajo remunerado. Y si bien la brecha casi desaparece en el caso del ingreso horario, persiste inclusive cuando se considera esta variable, si se controla la misma por el nivel educativo<sup>18</sup>.
- El peso de las **responsabilidades domésticas** (cuidado de niños, niñas y personas mayores y enfermas) sigue apareciendo como uno de los determinantes fundamentales, de la menor y peor inserción laboral de las mujeres<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> El “techo de cristal” refiere a la barrera invisible que hace que las mujeres vayan ascendiendo en la escala jerárquica de la organización del trabajo hasta llegar a un nivel medio a partir del cual son muy pocas las que pueden seguir ascendiendo. El “piso pegajoso” refiere a la mayor dificultad relativa que las mujeres experimentan para salir de ocupaciones de bajo nivel jerárquico y poca calificación. Para una ampliación de estos conceptos ver Rodríguez Enríquez (2001).

<sup>18</sup> Al respecto ver Cortantese y Maceira (2005: 161, cuadros 15 y 16) y Esquivel y Paz (2005).

<sup>19</sup> Al respecto ver Rodríguez Enríquez (2008), Cerruti (2003).

- Lo anterior, sumado a la escasez de servicios públicos de cuidado, y a la segmentación en el acceso a servicios mercantiles de cuidado, derivan en la **sobre-exigencia en el uso del tiempo de las mujeres**. En efecto, cuando se consideran conjuntamente las jornadas de trabajo remunerado (en el mercado laboral) y no remunerado (en las actividades de cuidado en los hogares), resulta que las mujeres tienen jornadas laborales sustantivamente más extensas que la de los varones<sup>20</sup>.

En síntesis, la desaceleración de la actividad económica, y la reversión en el proceso de recuperación de los indicadores laborales, vienen a operar en un mundo del trabajo jerarquizado en términos de género, cuyos rasgos de inequidad en la situación de los varones vis a vis la de las mujeres no se transformó sustantivamente en la etapa de recuperación económica de la post-convertibilidad<sup>21</sup>. ¿Resulta la crisis en una ampliación de estas inequidades?

#### **4.1. La evidencia del mercado laboral argentino en tiempos de crisis global**

Una dificultad sustantiva para realizar un diagnóstico adecuado de la evolución reciente del mercado laboral argentino, es el acceso a la información. Como es de público conocimiento, la base de datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) que releva el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), ha dejado de estar disponible para el público usuario desde comienzos de 2007<sup>22</sup>. Sin acceso a ésta, que representa la principal fuente de información sobre la situación laboral, cualquier diagnóstico que pueda realizarse resulta acotado, parcial e inexacto. Esto se suma a la sistemática carencia de desagregación de la información por sexo, en las fuentes alternativas de información. Por todo lo anterior, esta sección se basa en la sistematización de la escasa información disponible, y de trabajos producidos por dependencias gubernamentales, que cuentan con acceso a bases de microdatos de las fuentes alternativas.

La información disponible da cuenta de las alteraciones que se producen en los indicadores agregados del mercado laboral, a partir de que comienzan a sentirse en el nivel de actividad económica las consecuencias de la crisis global.

Como se expuso en la primera sección, el PBI comienza a desacelerarse a comienzos del 2008, y cae definitivamente con la manifestación de la

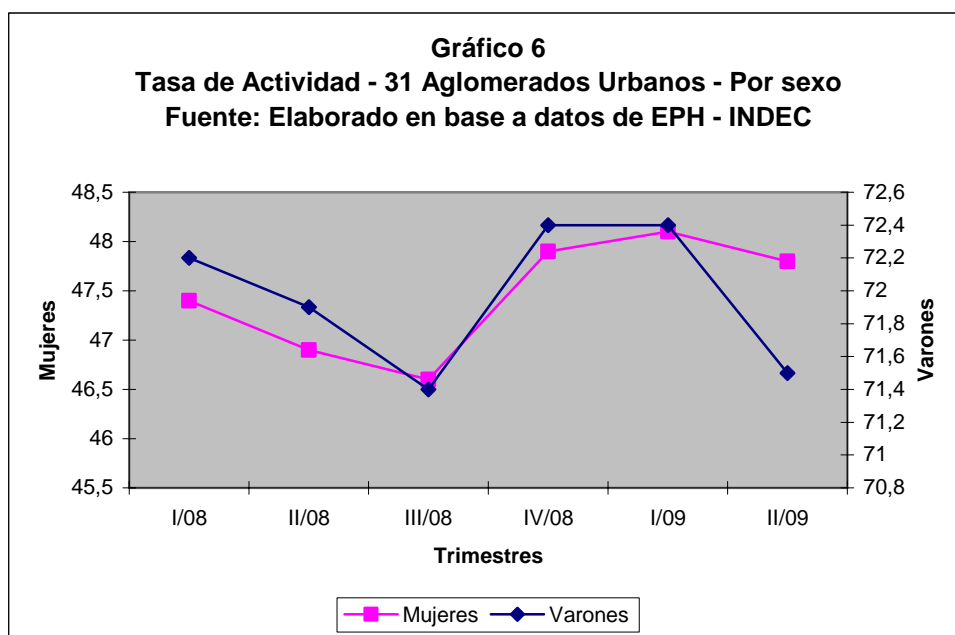
---

<sup>20</sup> Para evidencia estadística sobre esta situación en la Ciudad de Buenos Aires, ver DGEC (2007).

<sup>21</sup> Para evidencia sobre este período específico ver Castillo et. al. (2008).

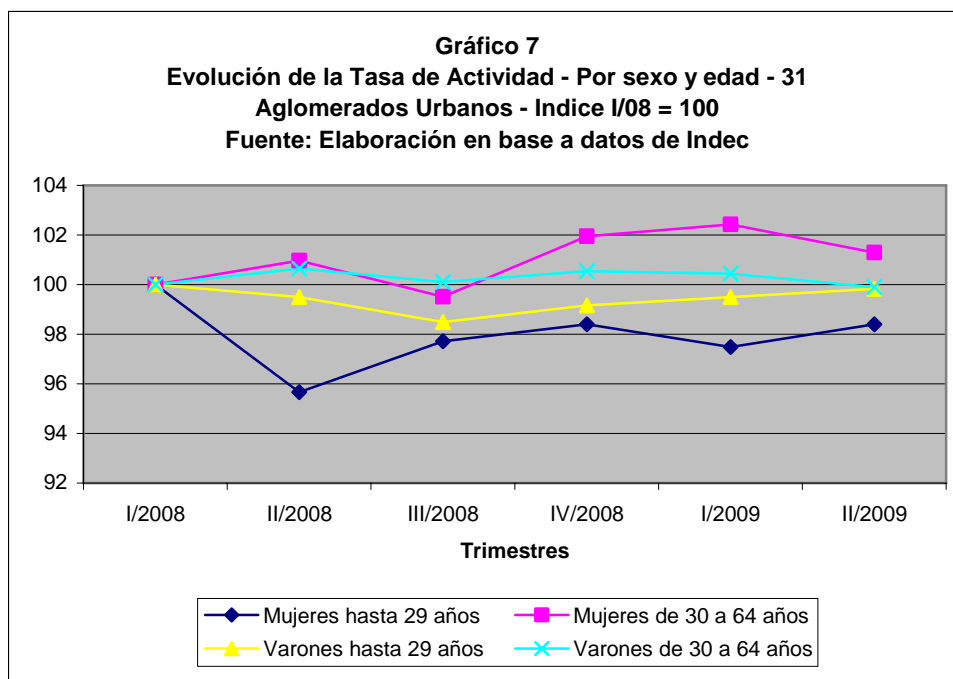
<sup>22</sup> A la falta de acceso a la información, se suman las denuncias existentes sobre manipulación de datos en algunas áreas del INDEC, lo que agrega un manto de duda sobre la calidad de la información disponible.

crisis global (sobre el cuarto trimestre del 2008). Acompañando este proceso, la tasa de actividad en el mercado laboral de varones y mujeres sufre una modificación en su tendencia. Se trata de variaciones tenues, que indican un incremento en la tasa de actividad de varones y mujeres a partir del cuarto trimestre del 2008 (Ver Gráfico 6). Mientras el nivel de la tasa de actividad de las mujeres se estabiliza en los niveles alcanzados en ese momento, la de los varones comienza a descender en el segundo trimestre del 2009.



Al respecto pueden hacerse dos observaciones. En primer lugar, que al menos para el corto período de tiempo para el que contamos con información, parece reiterarse en el presente episodio de crisis, la tendencia histórica al incremento y sostenimiento en la tasa de actividad femenina, durante este tipo de fases recesivas.

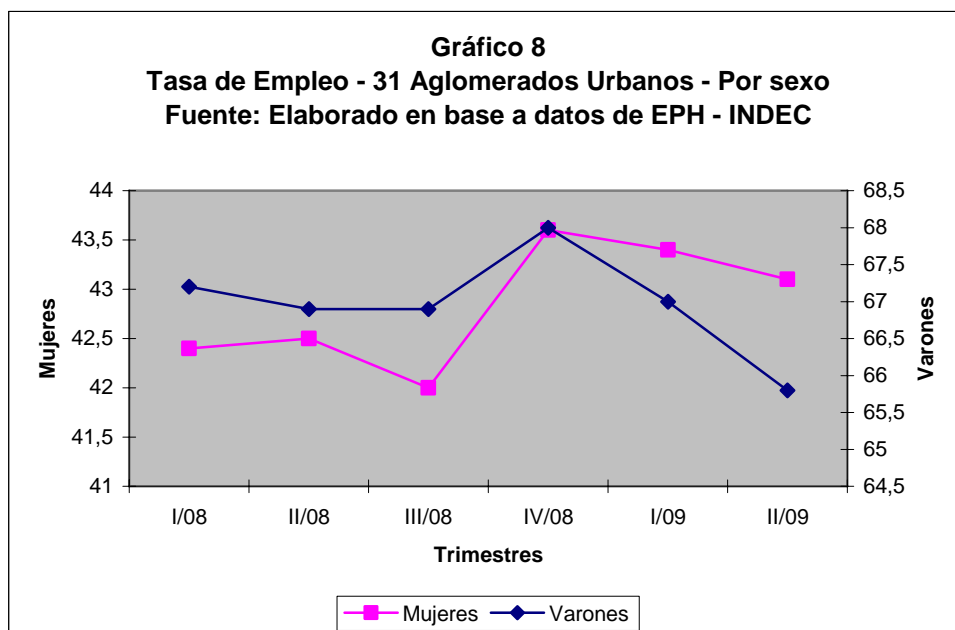
Esto se corrobora, y a su vez se matiza, cuando se desagrega la evolución de la tasa de actividad por sexo y edad. Como se observa en el Gráfico 7, las mujeres en edades centrales son quienes incrementan en mayor medida su tasa de actividad (aunque la misma comienza a descender en el segundo trimestre de 2009). Simultáneamente, los varones en edades centrales son quienes muestran la tasa de actividad más constante en el período, con un leve descenso a partir del cuarto trimestre de 2008.



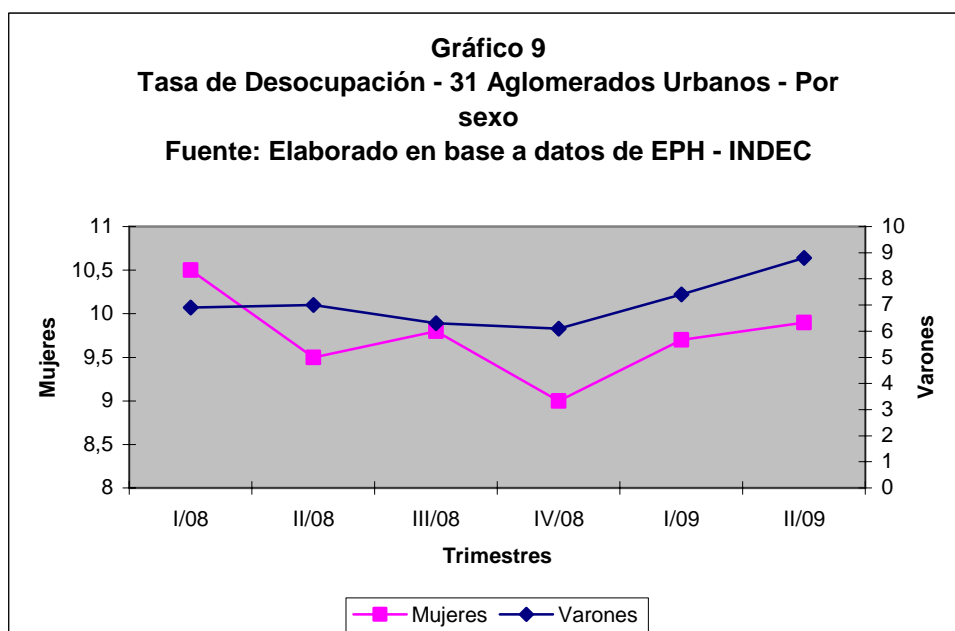
Entre las personas jóvenes, son los varones quienes muestran un mayor incremento en la tasa de actividad, mientras la tasa de actividad de las mujeres jóvenes presenta un comportamiento más errático. En breve podría decirse que, si el incremento en la tasa de actividad se interpreta como una respuesta de los hogares frente a la crisis (que presumiblemente está afectando negativamente sus ingresos laborales reales y sus condiciones generales de vida), las mujeres en edades centrales y los varones jóvenes siguen representando los trabajadores secundarios disponibles para esta estrategia.

En segundo lugar debe marcarse que, para dar cuenta de por qué la tasa de actividad masculina, que también se incrementa, no se sostiene en ese nivel, hay que buscar la explicación por el lado de los que pasa en términos de oportunidades de empleo, y recurrencia del desempleo.

El Gráfico 8 demuestra que la tasa de empleo de las mujeres se sostiene más que la de los varones a partir del momento en que la crisis global comienza a impactar en el mercado laboral local. Desde el cuarto trimestre de 2008, la tasa de empleo de los varones se redujo casi 3 puntos porcentuales, mientras el descenso para las mujeres fue de 0,3 puntos porcentuales.



La contracara de esto es el mayor incremento relativo de la tasa de desempleo de los varones, lo que achica la brecha de género de este indicador, aún cuando la tasa de desempleo de las mujeres siga siendo más elevada (Ver Gráfico 9).

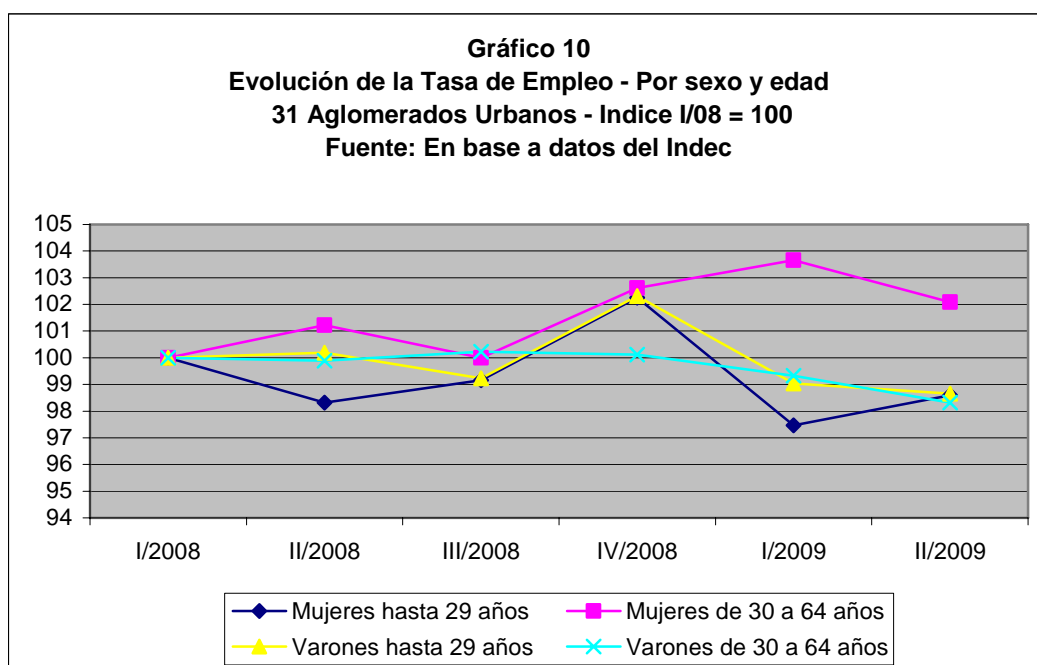


Como se observa, la tasa de desocupación de los varones presentaba una tendencia estable ya durante el 2008, que se transforma en un incremento sostenido a partir del primer trimestre de 2009. Las mujeres, en cambio, presentaban una tendencia todavía declinante en el 2008 (como arrastre del proceso de crecimiento económico), que se revierte a partir del cuarto trimestre de ese año.

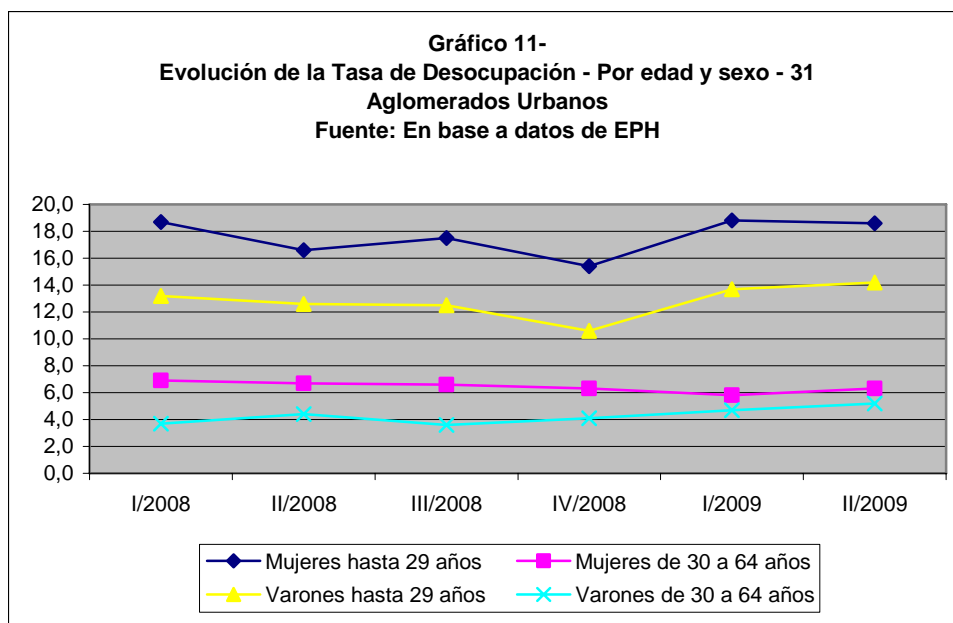
Es decir, también en estos indicadores parece verificarse las tendencias históricas de los períodos de crisis. La situación de las mujeres sigue siendo peor que la de los hombres (menores tasas de empleo, mayores tasas de desempleo), pero la situación de los varones se deteriora más aceleradamente que la de las mujeres.

La desagregación simultánea de la información por sexo y edad permite también verificar los matices de estas tendencias entre las personas en edades centrales y las personas jóvenes.

Como puede verse en el Gráfico 10, la tasa de empleo de las mujeres en edad central es la única que muestra un incremento en el período de crisis, mientras se deteriora la de las mujeres jóvenes, y la de los varones de todas las edades. Esto explica, en parte, la persistencia de las mujeres en el mercado laboral, aún cuando las condiciones en el mismo se deterioran.



La profundización de la dificultad que tienen las personas jóvenes para insertarse en el mercado laboral, durante el período de crisis, se evidencia claramente en la evolución de la tasa de desocupación, tal como puede verse en el Gráfico 11. Las mujeres jóvenes son quienes presentan la mayor tasa de desocupación específica (superior al 18%), con una tendencia creciente en el período de profundización de la crisis económica. La tendencia es similar para los varones jóvenes, aunque el nivel de desempleo es algo menor (14% en la última medición).



Para las personas en edades centrales, se repite la situación observada en crisis anteriores. La brecha de género en la tasa de desocupación se reduce, porque el desempleo de los varones se incrementa en forma más acelerada que en el caso de las mujeres. De hecho, según las mediciones de la EPH, la tasa de desocupación de las mujeres en edades centrales no aumentó en el período de profundización de la crisis.

En síntesis, se observa que las mujeres en edades centrales son quienes intensifican su trabajo en el mercado en el tiempo de crisis, presumiblemente como reacción al empeoramiento en la situación de empleo de los otros miembros de los hogares, y de la situación de ingresos. En la crisis actual, las mujeres de este grupo de edad parecen tener mayores oportunidades de empleo que los varones de todas las edades y que las mujeres jóvenes.

Teniendo en cuenta las enseñanzas de períodos anteriores de crisis respecto a las implicancias sobre la calidad de los empleos, la pregunta que cabe en esta instancia refiere a las características de los empleos que permiten a las mujeres compensar con su trabajo remunerado, las consecuencias de la crisis sobre las condiciones de vida de los hogares.

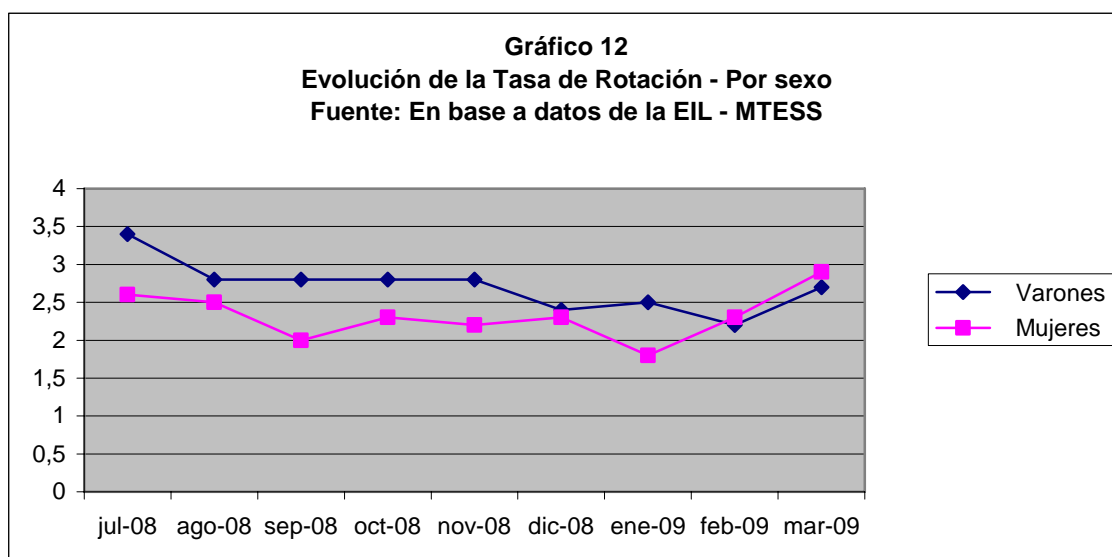
## 4.2. Crisis y calidad de los empleos de varones y mujeres<sup>23</sup>

<sup>23</sup> Lamentablemente, la información disponible para realizar un análisis de esta dimensión de las implicancias de la crisis sobre el mercado laboral es muy escasa, con lo cual el diagnóstico en este punto es verdaderamente limitado.

El aumento de la **movilidad laboral** aparece como uno de los efectos que las crisis económicas producen en el mercado laboral. La información de la Encuesta de Indicadores Laborales, que da cuenta de las tasa de entrada, salida y rotación en el empleo, permite una aproximación a esta dimensión<sup>24</sup>.

Se trata de un universo acotado del mercado laboral, ya que refiere al empleo en el sector formal, de empresas de 10 y más trabajadores. Para este sector, se confirma la hipótesis de un incremento en la movilidad laboral, reflejado en el aumento de la tasa de rotación a partir de comienzos de 2009. Este indicador relaciona las tasas de entrada y salida de puestos de trabajo.

Como se observa en el Gráfico 12, el incremento en la rotación es mayor para las mujeres que para los varones. Esto se da por la combinación de un mayor crecimiento de la tasa de entrada de las mujeres, y un mayor crecimiento de la tasa de salida de los varones.



Es probable que esta tendencia al aumento de la movilidad laboral, se acreciente en el caso de los empleos no registrados. Esto es así, debido a que los empleadores del sector informal, deben enfrentar menores costos para despedir trabajadores, y por lo mismo tienen mayor capacidad de adaptar sus planteles a la dinámica de la demanda. Lamentablemente, no existe en Argentina en la actualidad, información disponible para verificar esta hipótesis.

<sup>24</sup> La Encuesta de Indicadores Laborales releva información en un promedio de 1500 empresas privadas del sector formal de 10 y más trabajadores, de todas las ramas de actividad exceptuando las primarias, encuestadas mensualmente en el Gran Buenos Aires, el Gran Córdoba, el Gran Rosario y el Gran Mendoza.

La segunda dimensión de la calidad del empleo que puede evaluarse, también acotadamente, refiere a la **evolución del empleo asalariado registrado** y su composición. Rojo Brizuela et. al. (2009) presentan información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones, desagregada por sexo, y dan cuenta de la reversión en la tendencia creciente del empleo en puestos formales del sector privado a partir de la segunda mitad de 2008.

A comienzos del presente año, se nota una pérdida de ocupación en puestos formales, que resulta más marcada para los varones que para las mujeres. En efecto, Rojo Brizuela et. al. (2009) señala que la brecha de género en el empleo formal se reduce en este período, como consecuencia de la mayor pérdida de empleos en este sector por parte de los varones, explicada en parte importante por el menor dinamismo de la construcción.

Como consecuencia de lo anterior, la tasa de feminización del empleo formal en el sector privado aumentó en el período de crisis, ubicándose en las últimas estimaciones en torno al 31%. Como se mencionó, esta tendencia obedece más a la pérdida de empleos formales por parte de los varones, que a una mejora efectiva de la registración de las mujeres ocupadas.

Rojo Brizuela et. Al (2009), realizan un estudio detallado de la evolución de los patrones de segregación por género del empleo privado registrado. El objetivo de esta indagación es comprender si la participación laboral de las mujeres en las diferentes ramas de actividad, explica lo que pasa en términos de la tasa de feminización del empleo privado y de evolución de las remuneraciones y las brechas salariales de género.

Las principales conclusiones a las que arriban son las siguientes:

- Hacia fines de 2008, la participación de las mujeres en el empleo industrial se mantenía moderada y prácticamente inalterada (en el 18%).
- La participación femenina en el empleo en el comercio se asemeja al del conjunto del empleo formal (33%). Esta participación crece sobre todo en períodos de crisis.
- La máxima participación sectorial de las mujeres se da en el empleo en los servicios, que en el 2008 alcanzó al 42%. El empleo de las mujeres en este sector presenta un comportamiento contra-cíclico, por tratarse de actividades que tienen una menor elasticidad producto del empleo.
- El sector financiero es el primero en acusar el impacto de la reducción de la demanda. La dinámica de este sector junto con

el ajuste estacional de la enseñanza, los servicios empresariales y los servicios de empleo transitorio, impulsaron a la baja al empleo en el sector servicios (donde las mujeres se encuentran sobre-representadas).

- El sector comercio (donde la participación femenina también es importante), no demuestra padecer el impacto de la crisis, presumiblemente por el sostenimiento del consumo privado.
- Realizando un análisis estructural diferencial, se estima que el incremento en la participación de las mujeres en el empleo registrado total obedece en un 71% a que en cada rama de actividad, el empleo registrado de las mujeres es más estable que el de los varones. Y en un 27% se debe a que parte de las ramas en las que se concentra el empleo femenino, tienen menor elasticidad producto-empleo.

La información disponible no permite conocer qué es lo que ha pasado en términos de dinámica del empleo no registrado y cuenta propia, que conjuntamente concentran a casi la mitad de la población ocupada. En el caso de la fuerza de trabajo femenina, la imposibilidad de conocer lo que sucede en este sector, implica ignorar lo que ha pasado con el servicio doméstico (fuente importante de empleo para las mujeres de menor nivel educativo), y con el empleo en el comercio y servicio informal. Es de esperar, que la mayor estabilidad notada en el empleo registrado, pierda fuerza en este otro sector ocupacional.

En síntesis, la información disponible permite afirmar que las grandes tendencias de la dinámica laboral de varones y mujeres durante las etapas recesivas de los ciclos económicos, se estarían repitiendo en el actual período de crisis. Esto implica: i) la actuación de la fuerza de trabajo femenina como sostén de la situación de desmejora general del empleo y los ingresos del trabajo; ii) el deterioro más acelerado de la condición de empleo de los varones; iii) el agravamiento de las dificultades de inserción laboral de las personas jóvenes (mujeres y varones); iv) el comportamiento sectorial diferencial, en una estructura de segregación por género que se muestra muy resistente o lenta en el cambio.

Si bien no se cuenta con información actualizada que permita diagnosticar más dimensiones de la actual situación, es de esperar que como consecuencia de la crisis, se empeoren las condiciones de empleo en las ocupaciones más informales (donde las mujeres están sobre-representadas), que se produzca un deterioro en los ingresos reales del trabajo y que se agrave la condicionalidad impuesta por restricciones estructurales a la participación laboral de las mujeres (como el nivel educativo y el peso de las responsabilidades domésticas).

En lo que sigue analizamos cómo las políticas públicas han respondido a esta coyuntura económica, laboral y social.

## 5. Las políticas públicas frente a la crisis

La lógica general con la que el Poder Ejecutivo Nacional se posicionó discursivamente frente a la crisis financiera y económica internacional, puede resumirse en los siguientes aspectos<sup>25</sup>: i) la economía del país se encuentra fortalecida por las políticas implementadas a partir de 2003, por lo cual el impacto de la crisis será menor, y así también será el esfuerzo necesario para enfrentarla<sup>26</sup>; ii) la prioridad de la gestión de gobierno en esta coyuntura, es preservar el nivel de empleo, y proteger en la medida de lo posible, la calidad de las ocupaciones; iii) los gastos públicos en finalidades sociales, especialmente en educación, salud y seguridad social, deben ser preservados de los impactos negativos que la crisis pueda tener sobre las finanzas públicas.

Lo anterior en un marco de sostenimiento de los parámetros centrales del esquema macroeconómico. Esto es, el sostenimiento de un tipo de cambio competitivo, con superávit en la balanza comercial y superávit en las cuentas fiscales.

Un elemento que marca una ruptura con la respuesta de política frente a situaciones de crisis de crecimiento en períodos anteriores, refiere al comportamiento del gasto público. En la actualidad, existe una voluntad de sostenimiento del nivel del gasto público, en contraste con las conductas de ajuste que predominaron anteriormente<sup>27</sup>.

En esta línea, las acciones prioritarias en materia económica se vincularon con el sostenimiento del consumo y la promoción de la inversión. La lógica implícita es la del preservar la demanda efectiva, como determinante del nivel de empleo.

Este conjunto de acciones se implementaron desde el **Ministerio de la Producción**, que de hecho fue creado a fines de 2008 para concentrar

---

<sup>25</sup> Esta síntesis se basa en la sistematización de declaraciones públicas realizadas por la Presidenta de la Nación, sus ministros y funcionarios públicos de diversas áreas, entre Octubre de 2008 y Junio de 2009.

<sup>26</sup> En esta línea se expresa el Mensaje de Remisión del Proyecto de Presupuesto 2009, en el que se afirma: "La importancia del sostenimiento de resultados positivos en materia fiscal y externa otorgan al Gobierno una mayor autonomía fiscal y monetaria para defender el proceso de crecimiento con inclusión social ante eventuales *shocks* exógenos" (pag. 11). "Las perspectivas para 2008 y 2009 sugieren una continuidad del proceso de expansión experimentado en los últimos años, aunque a un ritmo algo más reducido que el observado en el bienio anterior (2006-2007)." (pag. 15)

<sup>27</sup> El Ministro de Trabajo, lo expresó de esta manera en su intervención en la IV Cumbre de Relaciones Laborales, en Marzo de 2009, cuando afirmó: "no son tiempos de ajuste; esa no es la respuesta adecuada a la crisis."

y coordinar las intervenciones en esta área<sup>28</sup>. Las principales medidas en esta línea incluyen:

- Líneas de financiamiento para la adquisición de bienes de consumo durables:
  - El gobierno licitó los recursos entre entidades bancarias, estableciendo tasas testigos de 11% en pesos y 7% en dólares.
  - El plazo de los créditos se establece en 12 meses.
  - Los créditos al consumo pueden utilizarse para financiar la adquisición de electrodomésticos, vestimenta, calzado y planes de turismo. La meta en este grupo es de 700 mil créditos.
  - También se podrá financiar la adquisición de vehículos, con créditos a 48 meses, a través de préstamos prendarios hasta el 90% del valor de la unidad, en cuotas fijas. La meta en este caso es de 100 mil créditos.
- Plan de renovación de bicicletas, utilitarios y camiones:
  - Consiste en líneas de financiamiento para la compra de camiones y utilitarios en la modalidad de 70% en cuotas, y 30% al contado, o con el pago de 12 meses, y con financiamiento de hasta 36 meses.
- Plan canje para electrodomésticos de la línea blanca:
  - Consiste en la adquisición de electrodomésticos de la línea blanca a precio subsidiado y contra la entrega de un artefacto similar usado. Asimismo se prevé una financiación a 12 meses, a tasas de 11%.
- Prórroga al Régimen de incentivo a la inversión y a la producción local de bienes de capital y maquinaria agrícola<sup>29</sup>:
  - Promueve la adquisición de bienes de capital y maquinaria agrícola mediante la baja en los aranceles a la importación que viene de extra zona. La rebaja opera como un crédito fiscal equivalente al arancel (que es del 14%), que puede aplicarse al pago de IVA, anticipo de Ganancias, Ganancia Mínima Presunta e Impuestos Internos.

---

<sup>28</sup> Las estimaciones ubican en \$13200.- millones el total de recursos destinados a este paquete de medidas. No se cuenta con información de los recursos efectivamente ejecutados.

<sup>29</sup> Este régimen fue creado en 2001 y sucesivamente prorrogado. Desde entonces, los productores utilizaron créditos fiscales por \$4000 millones.

- o Durante 2008, los fondos utilizados en el marco de este régimen alcanzaron los 1004 millones.
- o El régimen beneficio a 2000 empresas que se encuentran registradas.
- o En la última prórroga al régimen se incluyeron dos condiciones adicionales: i) el mantenimiento del plantel de personal; ii) un plazo de 60 días para la digitalización de las facturas sobre las cuales se calcula el beneficio.
- Inclusión dentro del Regimen de Bonificación de Tasas para Pequeñas y Medianas Empresas de un componente para financiar capital de trabajo:
  - o Se trata de créditos a tasa subsidiada (12,5%) para financiar montos totales que no excedan los \$300 mil, con 12 meses de plazo.
- Créditos para Pymes y Micro Emprendimientos pertenecientes a una cadena de valor:
  - o Se operacionaliza a través de la constitución de enlaces regionales/sectoriales para líneas de créditos que financian la modernización y/o ampliación de producción de las Pymes y Micro-emprendimientos.
  - o Las empresas centrales funcionan como aval para los créditos que otorga el BICE, y que permite la adquisición, por parte de las Pymes y los Micro-emprendimientos, de bienes de capital de origen nacional.
- Promoción de Inversiones en Bienes de Capital y Obras de Infraestructura<sup>30</sup>:
  - o Establece beneficios fiscales para aquellas empresas que presenten proyectos de inversión en obras de infraestructura y actividades productivas de alto impacto económico y social vinculadas a la generación de energía, producción y explotación de hidrocarburos, obras hídricas, viales, ferroviarias y demás proyectos que permitan la expansión de la capacidad productiva en todos los sectores económicos.
  - o El esquema prevé la devolución anticipada del Impuesto al Valor Agregado (IVA) correspondiente a los bienes u obras de infraestructura incluidos en el proyecto de inversión que presente la empresa, y/o practicar la amortización acelerada

---

<sup>30</sup> Establecido por la Ley 26360.

de bienes en el Impuesto a las Ganancias. Asimismo, se puede solicitar el beneficio de eximición de los derechos de importación, tasa de estadística y tasa de comprobación para aquellos bienes y/o equipos nuevos que no se produzcan en el país y que resulten necesarios para la ejecución de las obras de infraestructura.

En síntesis, las acciones en materia de promoción del consumo y la inversión se sustentaron en el financiamiento de créditos subsidiados y en la continuación de acciones de beneficios fiscales que ya existían anteriormente. A la fecha no se cuenta con información disponible que permita evaluar el impacto concreto de estas medidas.

El segundo gran grupo de acciones fueron implementadas por el **Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social** y tuvieron como principal objetivo evitar la pérdida de empleo y la caída de las remuneraciones. Una consecuencia indirecta de este accionar, sería el sostenimiento de la demanda doméstica, como medida anticíclica.

Las medidas adoptadas en materia laboral no son nuevas en un sentido estricto, sino que representan una continuación de la acción pública en esta área, por lo que en algunos casos se trata de reutilización o ampliación de instrumentos ya existentes.

Con la constatación en la evidencia empírica del impacto que las crisis tiene sobre el empleo no registrado, a fines del 2008 se sancionó la ley 26476, que incluyó un **régimen de promoción y protección del empleo registrado**. En realidad, la normativa es más amplia, e incluye un régimen de regularización impositiva, y exteriorización y repatriación de capitales<sup>31</sup>.

Es decir, la sanción de la ley tuvo un triple objetivo: i) promover la registración del empleo; ii) promover la regularización impositiva para sostener la recaudación fiscal; iii) promover el ingreso de capitales, que pudieran transformarse en inversión productiva.

En lo relacionado con lo estrictamente laboral, la normativa prevé estímulos a los empleadores que regularicen a los trabajadores no registrados o con una parte de su remuneración no declarada. Según la cantidad de trabajadores se prevé una exención de la deuda por aportes y contribuciones y las multas y sanciones que de ellas se desprenden, con facilidades de pago<sup>32</sup>.

Además de condonar deudas pasadas, la normativa establece una reducción temporal de las contribuciones a la seguridad social para los

---

<sup>31</sup> El decreto 1018/09 prorrogó por 180 días, a partir de agosto de 2009, el plazo para la regularización de trabajadores, según el régimen establecido por la ley 26476.

<sup>32</sup> A partir del trabajador número 11 la deuda no se extingue.

nuevos trabajadores. El beneficio consiste en que durante los primeros doce (12) meses sólo se ingresa el cincuenta por ciento (50%) de las citadas contribuciones y por los segundos doce (12) meses se paga el setenta y cinco por ciento (75%) de las mismas.

Se considera que esta medida puede ser un mecanismo positivo para enfrentar una de las consecuencias habituales de los procesos de crisis, que es el aumento en el empleo no registrado. Asimismo, se presume que la facilitación de la registración del empleo tiene una sinergia positiva en la posibilidad de acceso al crédito, por parte de los agentes económicos privados. Esto es así, porque la condición de formalización de la fuerza laboral es imprescindible para acceder a alguna de las líneas de créditos subsidiados que se ofrecen en la Banca Pública.

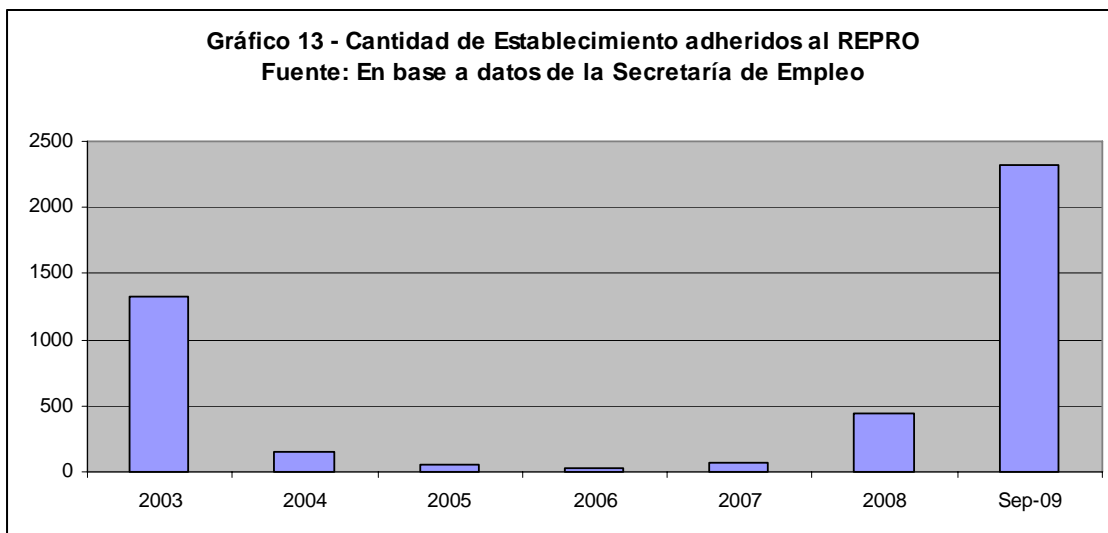
**La normativa no establece preferencias en la aplicación de este régimen por sector económico, ni tampoco por sexo de los trabajadores que ocupen los puestos de empleo creados o registrados por primera vez.**

La segunda acción que se está promoviendo a partir del contexto de crisis global, es el **Programa de Recuperación Productiva (REPRO)**. Este programa no es nuevo, ya que fue creado en el año 2002, en el marco de la Emergencia Económica Ocupacional. Su objetivo es sostener y promocionar el empleo, apoyando la recuperación de sectores privados y áreas geográficas en crisis.

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 mantener su dotación de personal por un plazo de hasta 12 meses.

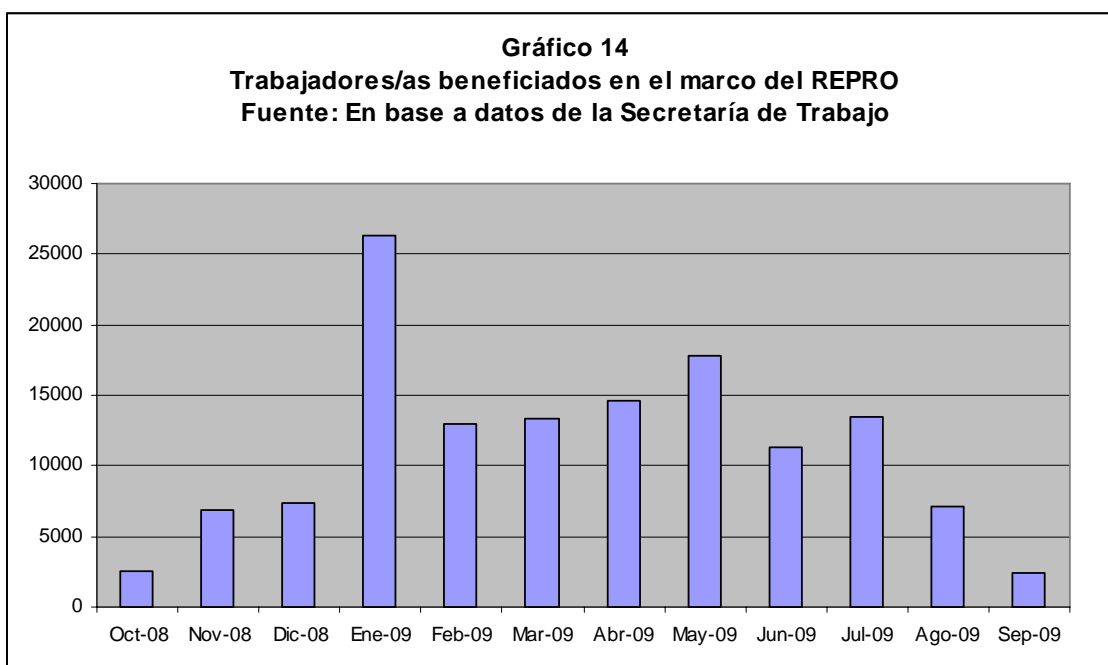
Actualmente este programa otorga una suma fija mensual no remunerativa de hasta \$600.- por empleado, destinada a completar el sueldo de la categoría laboral de los trabajadores mediante el pago directo por Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). El MTESS es el organismo encargado de los controles necesarios para certificar que la empresa beneficiaria no haya incurrido en reducciones de personal.

Según la información disponible, a partir de Septiembre de 2008 comienza a incrementarse el número de trabajadores beneficiados por este programa, crecimiento que se hace sustantivo en el primer semestre de 2009. Como puede verse en el Gráfico 13, en septiembre del corriente año, más de 2300 establecimientos se habían acogido a este programa (lo que supera incluso al total de establecimientos acogidos en todo el año 2003).



La cantidad de beneficiarios involucrados en el total de los establecimientos asistidos a septiembre del 2009 alcanza a 123.444. El monto de recursos involucrados en esta transferencia, supera los \$ 400 millones<sup>33</sup>.

Como puede verse en el Gráfico 14, la incorporación de beneficiarios manifiesta una tendencia creciente desde el comienzo de la crisis a fines de 2008, pero se incrementa sustantivamente en Enero de 2009, y a partir de allí se mantiene con una tendencia oscilante en niveles cercanos a las 15 mil personas por mes, tendencia que parece comenzar a decrecer a partir del segundo semestre de 2009.



<sup>33</sup> Según información del MTESS, el monto de recursos comprometidos a septiembre de 2009 es de \$412.446.150.-

Para dar una idea de magnitud, esta cantidad de beneficiarios representa aproximadamente el 10% de los beneficios pagados mensualmente por el seguro de desempleo<sup>34</sup>.

En términos de composición sectorial, el sector de productos textiles, es el que concentra la mayor cantidad de beneficiarios alcanzados por el programa en el año 2009, seguido por el sector de producción de productos metálicos, de autopartes y de productos del cuero (ver Tabla 1).

**Tabla 1**  
**Establecimientos y Trabajadores/as acogidos al REPRO**  
**Por sector de Actividad - Mayo 2009**

Actividad	Establecimientos	Trabajadores/as	Trab. Por Estab.	Monto Comprometido (En \$)
Fabricación de productos textiles	127	12816	101	55.347.000
fabricación de productos metálicos	149	9688	65	39.298.100
Fabricación de autopartes	76	9736	128	34.431.200
Fabricación de productos de cuero	44	5901	134	25.476.600
Salud	53	6826	129	24.669.600
Pesca	55	7158	130	24.376.200
Frigoríficos	59	6302	107	18.349.200
Fruti-horicultura	830	6584	8	17.933.100
Fabricación de vehículos automotores	11	4182	380	15.775.800
Elaboración de productos alimenticios, bebidas y tabaco	103	5460	53	15.571.800
Fabricación de cerámicas	29	4164	144	15.085.200
Fabricación de maquinaria agrícola	57	3913	69	12.394.200
Fabricación de equipos electrónicos y electrodomésticos	26	4072	157	11.506.800
Hoteles - Turismo	122	3581	29	6.565.800
Fabricación de maquinarias, equipos e instrumentos industriales	42	1839	44	5.635.200
Otros sectores	534	31222	58	90.030.350
<b>Total</b>	<b>2317</b>	<b>123444</b>	<b>53</b>	<b>412.446.150</b>

Fuente: En base a datos de la Secretaría de Empleo.

En relación con el tamaño de los establecimientos que se han acogido a este programa, el mismo se encuentra concentrado en las empresas de mayor tamaño cuando se observa la cantidad de trabajadores/as beneficiados y los montos comprometidos. De hecho, el 70% de los recursos del programa han favorecido a empresas de más de 100 trabajadores/as. En términos de cantidad de empresas, son las de menor tamaño las que más participan. (Ver tabla 2)

<sup>34</sup> Según información de la Secretaría de Seguridad Social, el total de beneficios del seguro de desempleo pagados en Diciembre de 2008 era de 126.040, de los cuales el 72% eran varones, y el 28% mujeres. La tasa de cobertura histórica del seguro de desempleo no supera el 10% de las personas desocupadas.

**Tabla 2**  
**Establecimientos y Trabajadores/as acogidos al REPRO según tamaño del Establecimiento**  
**Mayo de 2009**

Tamaño (según cantidad de trabajadores)	Establecimiento		Trabajadores/as		Monto Comprometido	
	Cantidad	% del total	Cantidad	% del total	\$	% del total
1 a 10	1050	45,3	4788	3,9	13.356.550	3,2
11 a 50	724	31,2	17718	14,4	51.912.200	12,6
51 a 100	241	10,4	17324	14,0	55.036.350	13,3
101 a 300	217	9,4	35646	28,9	120.841.550	29,3
Más de 300	85	3,7	47968	38,9	171.299.500	41,5
	2317		123444		412.446.150	

Fuente: En base a datos de la Secretaría de Empleo.

Si bien **no existe información oficialmente disponible sobre la composición por sexo de los beneficiarios acogidos a este programa**, funcionarios del MTESS reconocen que la mayoría son varones. Esto resulta razonable cuando se recuerda que efectivamente, son los varones quienes se encuentran perdiendo de manera más acelerada puestos de empleo. Sin embargo, dicha información resulta algo contradictoria, con el hecho que sea el sector textil el que concentre la mayor cantidad de beneficiarios, dado que éste es un sector donde la fuerza de trabajo femenina se encuentra sobre-representada.

En cualquier caso, es de observar que no existe en la normativa de este programa, **ninguna meta específica de cobertura por sexo**, ni en el total de beneficios otorgados, ni tampoco sectorialmente (lo que podría lograrse, por ejemplo, atando la composición por sexo de la cobertura de beneficios, a la composición por sexo del empleo en cada sector productivo).

Otro instrumento existente cuyo uso se está promoviendo en el contexto de crisis es el **Procedimiento Preventivo de Crisis**. Este instrumento fue creado por la Ley de Empleo de 1991, y está destinado a prevenir despidos tempranos en períodos de crisis. El mismo obliga a las empresas que realicen reducciones de personal en un porcentaje significativo de su dotación<sup>35</sup> a presentar distintos elementos que acrediten la situación de crisis. En ese caso el MTESS interviene como mediador entre la empresa y los trabajadores.

Como mecanismo complementario y de monitoreo de la situación de empleo en los sectores productivos, se creó en Noviembre de 2008 un observatorio en el marco de las Comisiones Tripartitas de Empleo y Productividad del Consejo del Salario Mínimo, Vital y Móvil. Ese **observatorio** tiene como objetivo monitorear la situación de empleo en

<sup>35</sup> Cuando afecten a más del 15% de los trabajadores en empresas de menos de 400 trabajadores; a más del 10% en empresas de entre 400 y 1000 trabajadores; y a más del 5% en empresas de más de 1000 trabajadores.

las distintas actividades sectoriales, para evaluar los efectos negativos que pudieran derivarse de la crisis financiera y económica internacional. No se conocen a la fecha resultados de este grupo de trabajo.

Adicionalmente, diversas acciones del MTESS en este período se orientan a incentivar el **uso de algunas herramientas contempladas dentro de la Negociación Colectiva** (Ley 14250), las cuales permiten anticipar situaciones de crisis mediante: i) la constitución de comisiones mixtas para amortiguar el impacto sobre el empleo; ii) un procedimiento de información al sindicato ante medidas de ajuste; iii) el establecimiento de sistemas de compensación horarias; iv) el otorgamiento de licencias con un máximo de horas (o días) por año; v) la posibilidad de un acuerdo de suspensiones determinadas entre la empresa y el sindicato.

No hay información disponible respecto de la utilización de estos procedimientos durante el último período.

En Materia de sostenimiento del ingreso de los trabajadores/as, el último año y medio el MTESS estableció **ajustes en el valor nominal del Salario Mínimo Vital y Móvil** (en el marco de los acuerdos respectivos en el Consejo del SMVM del que participan empresarios y representantes sindicales). El monto del SMVM se elevó a \$1200 a partir de agosto de 2008, \$1240.- a partir de diciembre de 2008, \$1400.- a partir de agosto de 2009, y se prevén los siguientes incrementos en el futuro inmediato: a \$1440.- a partir de octubre de 2009 y \$1500.- a partir de enero de 2010.

El MTESS (conjuntamente con el **Ministerio de Desarrollo Social**) también adoptó **medidas para reforzar el ingreso de los trabajadores de menores niveles salariales, así como de quienes perciben transferencias monetarias de tipo asistencial**. En este sentido, en Diciembre de 2008, se decidió el pago de un monto adicional para aquellos trabajadores que cobran el salario mínimo, y una suma adicional para los beneficiarios de: i) Pensiones no Contributivas; ii) el Plan Familias; iii) el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados<sup>36</sup>. No hubo en cambio, ajustes en los montos mensuales que se cobran por estas prestaciones.

## 5.2. Las medidas durante la crisis

---

<sup>36</sup> La compensación de ingresos corresponde a \$200.- para los trabajadores que cobran el salario mínimo (de \$1240.-). De \$150.- para los beneficiarios del Plan Familias (cuyo monto de beneficio oscila entre \$155.- y \$305.-), y de \$100.- para los beneficiarios de pensiones no contributivas (cuyos beneficios promedios son inferiores a los \$500.-) y de beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (cuyo beneficio es de \$150.-). En todos los casos, el monto de ingresos complementarios se paga por única vez.

Si bien no fueron presentadas estrictamente como parte de un programa anticrisis, existen medidas importantes de política pública que se han implementado en los últimos meses, que afectan la cuestión del empleo y el ingreso de la población trabajadora. Asimismo tienen implicancias importantes en el manejo de las finanzas públicas, revelando dos elementos. En primer lugar, como ya se señaló, la tendencia a no asumir posturas conservadoras en relación con el gasto público. En segundo lugar, cierta incertidumbre sobre la sostenibilidad fiscal de las decisiones adoptadas, en la medida que el financiamiento se concentra en una sola fuente de ingresos fiscales, cuya holgura actual no se encuentra garantizada.

A continuación, describimos sintéticamente las tres acciones de política pública más importantes, por su magnitud y sus implicancias para el empleo y los ingresos de la población trabajadora, así como por las interesantes dimensiones de género que pueden advertirse en su análisis.

### 5.2.1. Creación del Sistema Integrado de Previsión Argentino (SIPA)

La creación del SIPA, establecido por la Ley 26425 sancionada en Noviembre de 2008, resulta el punto culminante de un proceso de reforma y contra-reforma del sistema de previsión social argentino, que constituye el componente principal del sistema de protección social<sup>37</sup>.

En menos de 15 años, Argentina pasó de un régimen previsional público, organizado con la lógica de reparto, a un sistema mixto, con un componente de reparto (de administración pública) y un componente de capitalización (de administración privada), para volver posteriormente a un sistema estrictamente público, nuevamente ordenado con la lógica del reparto y la solidaridad intergeneracional<sup>38</sup>.

En lo inmediato, la creación del SIPA significó la recuperación por parte del Estado de los recursos provenientes de los aportes personales, que eran administrados por las AFJPs. Estos se suman a los recursos del sistema de reparto, integrándose la totalidad de los fondos en el **Fondo de Garantía de Sustentabilidad (FGS)**. El objetivo del FGS es garantizar la preservación del capital destinado al pago de los beneficios del SIPA<sup>39</sup>.

---

<sup>37</sup> El gasto público en previsión social, concentra más del 40% del gasto público social total.

<sup>38</sup> Para un análisis detallado del proceso de reforma, y de las implicancias del sistema integrado ver Goldberg y Lo Vuolo (2006).

<sup>39</sup> Normativamente existen mecanismos que buscan garantizar la transparencia en el manejo de los recursos del FGS, y de la composición de los destinos para los que se utiliza. Estos incluyen la supervisión de la Comisión Bicameral de Control de los Fondos de la Seguridad Social del Congreso Nacional, y del Consejo del FGS, conformado en el ámbito de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), organismo encargado de la administración de los recursos del sistema de protección social.

Por qué resulta relevante esta medida en el contexto de desaceleración de la actividad económica y crisis global? Centralmente, porque habilita al Poder Ejecutivo Nacional a contar con recursos para intervenir activamente con acciones que pueden tener efectos contracíclicos.

De hecho, el paquete anticrisis descripto anteriormente cuenta para financiarse con préstamos de la ANSES al Tesoro de la Nación<sup>40</sup>. La evidencia demuestra que el financiamiento al sector público parece ser el principal destino del FGS. Según la información disponible, el 61,3% de los activos del FGS a octubre de 2009, estaban destinados a operaciones de crédito público de la nación.

Las implicancias positivas potenciales de este financiamiento, que claramente dependerán de la efectividad de las medidas que se implementen, se contraponen con el riesgo que implica destinar fondos de este activo, para fines que aún teniendo rentabilidad social, no consigan sostener el valor del capital, poniendo en riesgo el financiamiento futuro de los beneficios previsionales.

La creación del SIPA, tiene además otra dimensión importante a atender desde el punto de vista de la situación de las mujeres, dado que el 65% de las personas beneficiarias del sistema previsional son mujeres<sup>41</sup>. Es decir, la capacidad financiera que tenga el Estado para hacer frente al sostenimiento del valor real de los haberes en el marco del SIPA, resulta fundamental a la hora de evaluar la condición de ingresos de las mujeres mayores<sup>42</sup>.

### **5.2.2. El Programa de Inclusión Social con Trabajo “Argentina Trabaja”**

El Programa de Inclusión Social con Trabajo se lanzó a mediados de 2009. Tiene por objetivo apoyar la conformación de cooperativas de trabajo, como medio para fortalecer la creación de empleo para

---

<sup>40</sup> De la ANSES también provienen los recursos para financiar la Asignación Universal por Hijo que se describirá más adelante.

<sup>41</sup> La fuerte participación de las mujeres en el total de beneficiarios de haberes previsionales se relaciona con la medida implementada en el año 2006 que permitió incorporarse al sistema a todas las personas mayores de 65 años que no contaran con beneficios, ni con los registros contributivos suficientes. El esquema se sustenta en una moratoria de dichas contribuciones que el Estado se cobra a través de un descuento sobre el beneficio que paga mensualmente. La mayoría de las personas que ingresaron al sistema por este mecanismo fueron mujeres, que habían dedicado su vida con exclusividad al trabajo de cuidado no remunerado o que habían tenido intermitentes e informales participación en el mercado laboral. De hecho, entre 2005 y 2006, la cantidad de beneficiarias mujeres del sistema previsional se incrementó 22% y entre 2006 y 2007 se incrementó otro 27%. Cabe señalar que la tasa de crecimiento promedio de este grupo de beneficiarios no superaba el 1%.

<sup>42</sup> Cabe acotar que el ajuste de los haberes previsionales se encuentra regido por la Ley de Movilidad Previsional, la que opera desde el presente año, aunque sobre la base de un nivel de haberes retrasado en términos de su poder adquisitivo.

personas en situación de vulnerabilidad social. Se administra desde el Ministerio de Desarrollo Social, y según señala esta cartera, su rasgo distintivo, respecto de los demás programas asistenciales en vigencia, es que busca sostener el ingreso de las personas a través del empleo, promoviendo simultáneamente su organización social.

Según la información disponible, la meta inicial del programa es la creación de 100 mil puestos de empleo, para lo que se destinarán \$1500 millones.

El requisito para ingresar al programa es la carencia absoluta de recursos en el grupo familiar<sup>43</sup>. El programa favorece a la población de 18 a 30 años de edad, asegurando un cupo específico para este grupo etáreo.

Las personas que ingresen al programa se organizarán en cooperativas de 60 miembros, que tendrán a su cargo la realización de obras públicas locales. Los cooperativistas recibirán un ingreso mensual como anticipo de excedente, que será completado al término de las obras, oportunidad en que se distribuirá el resto de lo producido por la cooperativa.

El programa financiará el costo de puesta en marcha de las cooperativas. En cada módulo de trabajo, el 70% de su costo será destinado al ingreso de las personas que trabajen, y el 30% restante a materiales para la ejecución de las obras, herramientas e insumos.

La jornada laboral será de 7 horas diarias durante la semana y se complementará con una jornada de capacitación sobre cooperativismo y oficios, los días sábados.

Según la información disponible, a septiembre de 2009, se habían creado 36000 puestos de empleo en el marco de este programa.

La relevancia de este programa para el análisis de las políticas en el marco de la crisis, tiene que ver con su objetivo pretendido de garantizar el ingreso a las personas en situación de vulnerabilidad, y hacerlo a través de la promoción de puestos de empleo. Es decir, se enmarca dentro de la prioridad declarada por el gobierno, de preservar y promover el empleo como acción principal frente a la crisis global.

### **5.2.3. La Asignación Universal por Hijo para Protección Social**

La implementación de la Asignación Universal por Hijo representa la más actual iniciativa de política pública, que se enmarca dentro del complejo mapa de los programas de transferencias monetarias

---

<sup>43</sup> En la primera etapa del programa, no pueden ingresar tampoco beneficiarios/as de otros programas asistenciales, con excepción de las beneficiarias del Plan Familias.

asociadas a la protección social<sup>44</sup>. Resulta relevante como medida de sostenimiento del ingreso de la población, por ello se menciona en su potencialidad positiva en el contexto de crisis, donde se presume el deterioro real de las remuneraciones y los ingresos de los hogares.

El programa prevé el establecimiento de un beneficio monetario por hijo/a a cargo, para todas las personas que se encuentren desocupadas, u ocupadas en un empleo no registrado, y perciban un ingreso no superior al salario mínimo vital y móvil.

Se trata de una prestación monetaria no contributiva de carácter mensual, que se abonará a uno sólo de los progenitores o tutores, por cada niño o niña hasta 18 años de edad, o sin límite de edad cuando se trate de un niño o niña discapacitado/a. La prestación se abona por cada niño o niña hasta un máximo de cinco.

El acceso al beneficio exige ser argentino o tener una residencia no menor a tres años. Adicionalmente, para los niños y niñas hasta los 4 años de edad exige cumplir con los controles sanitarios, y para todos los niños y niñas, demostrar la asistencia a una institución educativa pública.

Este programa se financiará con fondos provenientes de la ANSES. Si bien no hay aún estimaciones oficiales de la cantidad de beneficiarios y beneficiarias que atenderá, se estima que la masa de recursos necesaria alcanzará los \$7000 millones.

### **5.3. Las respuestas de política pública y la equidad de género**

Cabe preguntarse en este punto qué implicancias de género han tenido o pueden llegar a tener las acciones de política pública adoptadas por el gobierno argentino, para enfrentar las implicancias de la crisis.

Para realizar este análisis, las dimensiones a tener en cuenta son las siguientes: i) si las medidas adoptadas han tenido en cuenta las implicancias que crisis anteriores tuvieron sobre el trabajo y el empleo de varones y mujeres; ii) si las medidas adoptadas fueron diseñadas con perspectiva de género e incluyen mecanismos positivos de atención específica de la situación de las mujeres; iii) si las medidas adoptadas mejoran la situación de ingresos y la autonomía económica de las mujeres; iv) si las medidas adoptadas contribuyen a una mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado, y promueven la corresponsabilidad entre varones y mujeres, en las actividades de cuidado.

---

<sup>44</sup> La Asignación Universal por Hijo fue establecida por el decreto 1602/09.

El conjunto de medidas adoptadas pueden agruparse en tres tipos: i) las destinadas a sostener el nivel de demanda; ii) las destinadas a sostener el nivel de empleo, o promover la creación de puestos de trabajo; iii) las destinadas a sostener el ingreso de las personas. A continuación se analizan cada uno de estos tres grupos de acciones.

Antes de ello es conveniente realizar dos apreciaciones generales. En primer lugar, que existe una diferencia sustantiva entre la manera de aproximarse a la actual coyuntura de crisis y la forma en que las mismas se enfrentaron en el pasado reciente. Esto se vincula con el **debilitamiento del paradigma de la regulación del mercado, y la recuperación de la necesidad y conveniencia de un rol activo del Estado**. Es este sentido, una respuesta que no deje librado a las fuerzas libres del mercado la recuperación, sino que se sustente en políticas activas, tiene mucha más potencialidad para afectar positivamente la equidad de género<sup>45</sup>.

En segundo lugar, y como comentario general atribuible a todas las medidas de política pública implementadas, es notoria la **ausencia de perspectiva de equidad de género en su diseño e implementación**. Sin dudas, en Argentina todavía se requieren esfuerzos importantes para que la transversalización de género sea evidente en la toma de decisiones de política pública. Esto constituye un desafío para los mecanismos de la mujer, y para todos los sectores comprometidos con la equidad de género.

Más allá de esta ausencia explícita de consideración de las dimensiones de género de las políticas públicas, es evidente que las mismas tienen implicancias sobre varones y mujeres. Qué es lo que al respecto puede decirse de las políticas implementadas para hacer frente a las consecuencias de la crisis, o tomadas durante este período?

Respecto de las **medidas adoptadas para sostener la demanda de consumo**, las mismas están dirigidas centralmente a promover el consumo de sectores de ingresos medios. Las implicancias positivas de este tipo de medidas debieran evaluarse por el lado del sostenimiento del nivel de actividad de los sectores de bienes cuyo consumo se promueve. En este sentido, el sector de bienes durables no aparece como un sector prioritario para la fuerza de trabajo femenina. Tampoco resulta uno de los sectores dónde la fuerza de trabajo masculina evidencia mayores pérdidas de empleo en el período de crisis.

---

<sup>45</sup> Esto es así porque los mercados son instituciones atravesadas por el orden subordinado de género, al que tienden "automáticamente" a reproducir. Esto resulta especialmente evidente, en el caso del mercado laboral.

En cualquier caso, no existe información oficial accesible, que permita evaluar el rendimiento de estas acciones, aunque cierta información periodística ha dado cuenta de un impacto poco relevante.

Por el lado de las **medidas implementadas para sostener la inversión**, las mismas constituyen continuaciones de mecanismos ya existentes. A juzgar por la evolución reciente de los indicadores de inversión, estas acciones no resultan particularmente eficientes. Cabe observar además, que en la experiencia histórica, los beneficiarios de las medidas de fomento de la inversión tienden a concentrarse en las grandes empresas de los distintos sectores, con lo cual no resultan un estímulo accesible para la capitalización de empresas de pequeño tamaño o de microempresas, donde las mujeres participan con mayor peso relativo.

Finalmente, no es posible conocer cuánto de los recursos originalmente previstos para asignar a estas acciones han sido efectivamente ejecutados. Sólo puede decirse, que a juzgar por la poca evidencia disponible, sus logros han sido acotados. El sostenimiento de la demanda parece derivar más sustantivamente del sostenimiento del ingreso de la población, que de estas medidas específicas.

Para analizar las implicancias de las **medidas adoptadas en el campo laboral**, es oportuno recordar cuáles eran las enseñanzas principales de las crisis históricas: i) el deterioro en la situación general del empleo, con pérdida de puestos, incremento del desempleo y deterioro en la calidad de los empleos y en sus remuneraciones; ii) disminución en la brecha de género por un deterioro más acelerado de la situación laboral de los varones; iii) permanencia o incorporación de las mujeres al mercado laboral, como consecuencia de las estrategias de supervivencia de los hogares, frente al deterioro de la situación de empleo e ingresos de sus miembros adultos varones; iv) incremento de la movilidad ocupacional, de la rotación entre puestos, de la informalidad y demás manifestaciones de vulnerabilidad laboral; v) intensidad en el uso del tiempo de las mujeres, con mayores dificultades para conciliar trabajo remunerado y no remunerado.

Frente a este panorama, es posible afirmar que las políticas implementadas se han focalizado en atender los potenciales impactos en la creación o sostenimiento de los empleos, en primer lugar, y en promover la registración, en segundo. Es decir, al menos dos de los aspectos "enseñados" por la historia de las crisis, parecen haberse atendido con las respuestas brindadas.

En relación a los programas de fomento de la registración, no existe información accesible sobre el resultado de la moratoria implementada. Mucho menos existe información sobre la composición por sexo de los trabajadores y trabajadoras que resultaron acogidos a dicho programa.

Vale señalar que históricamente, las medidas de desgravaciones de las contribuciones a la seguridad social no han sido efectivas para promover la registración en el mediano y largo plazo. Y que por el contrario, han resultado en implicancias negativas para el financiamiento de la seguridad social.

En relación con los mecanismos de sostenimiento del empleo, en el marco del REPRO, puede advertirse la **ausencia de cuotas específicas por sexo**, y como consecuencia, una mayor utilización de estos recursos para sostener empleos de varones (aún cuando los sectores que más se han favorecido por este mecanismo evidencian sobre-representación de fuerza laboral femenina).

Adicionalmente, y tal como fuera señalado a lo largo del texto, el monto de recursos y beneficiarios/as de este programa resulta relativamente insignificante, vis a vis los indicadores del mercado laboral. Asimismo, la distribución de estos recursos se concentra en trabajadores y trabajadoras de grandes empresas, que son en realidad los sectores que cuentan con más recursos para enfrentar situaciones de crisis.

Finalmente, el programa de promoción de empleo en cooperativas, lanzado desde el Ministerio de Desarrollo Social, parece reproducir la lógica de funcionamiento de programas focalizados de este tipo que se vienen repitiendo desde los 90. La evaluación histórica de estas estrategias no es positiva. La principal dificultad es que opera sobre la manifestación del problema (la situación de desocupación de los sectores vulnerables) y no sobre las causas (la propia dinámica excluyente del mercado laboral).

En síntesis, las medidas adoptadas en materia de promoción y sostenimiento del empleo aparecen como positivas pero insuficientes. No se advierte consideración a cuestiones de género en su diseño e implementación, ni ninguna acción específica para grupos de mujeres en mayor estado de vulnerabilidad laboral. En realidad, el problema señalado para el programa de promoción del empleo en cooperativas puede ser extendido al conjunto de las acciones reseñadas.

Es decir, este tipo de medidas buscan atender en la emergencia la manifestación de los desequilibrios en el mercado laboral. Lo problemático es que no se opera sobre las causas. Esto es especialmente verdadero cuando se repasan las razones de la mayor dificultad para la inserción laboral de las mujeres.

Tal como puede concluirse de la evidencia comentada a lo largo del trabajo, las **raíces estructurales de la discriminación de género en el mercado laboral**, no se abordan en este período de crisis, pero tampoco se revirtieron en el inmediato período anterior de acelerado

crecimiento<sup>46</sup>. El punto a resaltar aquí, y que se ampliará en la próxima sección, es que la dinámica del mercado laboral es en sí misma discriminadora, y que a menos que se atiendan las causas estructurales de esta discriminación, no mejorará la forma de inserción laboral de las mujeres.

Respecto de las **medidas de sostenimiento del ingreso**, puede apreciarse que es el campo donde las respuestas han sido más activas y mejor orientadas. Al respecto, y con carácter general pueden hacerse dos apreciaciones generales.

En primer lugar, que resulta positiva toda medida que busque fortalecer los ingresos de las personas y hogares, especialmente de aquellos de menor nivel de recursos económicos. Dada la desigual participación de varones y mujeres en la distribución del ingreso, es de esperar que este tipo de medidas tengan un impacto positivo en términos de género. Esto es cierto, asimismo, porque la mayoría de las personas beneficiarias de los programas asistenciales son mujeres.

En segundo lugar, que las medidas adoptadas en este campo, replican la segmentación general del sistema de protección social y asistencia social. En este sentido, las medidas de política adoptadas incluyen a dos grupos diferenciados (los trabajadores registrados y las personas beneficiarias de programas asistenciales), y excluyen al amplio sector de trabajadores no registrados e informales. La evidencia demuestra que las mujeres se encuentran sobre-representadas en el grupo excluido de estos beneficios. Un caso particular de exclusión de estas medidas compensatorias, lo constituye el empleo en el sector del servicio doméstico, para quienes no existe acción específica.

En este sentido, las medidas de compensación del ingreso adoptadas para enfrentar la crisis, tiene efectos contradictorios, cuyo impacto compensador neto resulta indeterminable.

Por el contrario, las **medidas adoptadas durante la crisis**, sin estar específicamente destinadas a atender su problemática, pueden tener impactos positivos más sustantivos para las mujeres. En especial, la reciente implementación de la Asignación Universal por Hijo.

Esta última medida, justamente viene a atender a ese grupo de población que quedaba fuera de las acciones que operan sobre el mercado laboral formal, ya que está destinada a personas en situación de desocupación o de ocupación no registrada. No es intención proceder aquí con un análisis detallado de la decisión adoptada, sino

---

<sup>46</sup> Ver al respecto Contartese y Maceira (2005), Novick et. al. (2008) y Rojo Brizuela et. al (2009).

simplemente concentrarnos en los aspectos específicamente vinculados con sus implicancias para las mujeres.

En este sentido pueden señalarse varios aspectos. En primer lugar, que dada la sobre-representación de las mujeres en la desocupación y en el empleo no registrado, esta medida que extiende beneficios a este sector poblacional es positiva para las mujeres.

En segundo lugar, que el hecho que el beneficio no esté asignado específicamente a las madres, sino a la madre o padre, puede interpretarse como una manera de no asociar directamente la carga de familia con la responsabilidad de la mujer. Sin embargo, esta decisión, también puede abrir la puerta a una "apropiación" de estos recursos por parte de los padres (que pueden incluso no estar conviviendo con sus hijos e hijas). De hecho, en el caso de los trabajadores formales, son mayormente los varones quienes reciben el beneficio de la asignación familiar.

En tercer lugar, este tipo de acción no revierte, sino que consolida, la fragmentación del sistema de protección social. En este sentido, persisten beneficios diferenciados, pero además, grupos poblacionales excluidos. Dos casos revierten particular importancia para las mujeres. El de las **mujeres inactivas**, y el de las **trabajadoras del servicio doméstico** que se encuentran **registradas**, que lo están a los efectos del registro contributivo de la seguridad social, pero no reciben la transferencia por asignación familiar. Esta es una limitación de derecho, que parece resolverse en la práctica. Por un lado, es de esperar que las mujeres inactivas se presenten a reclamar el beneficio auto-identificándose como desocupadas<sup>47</sup>. Por el otro, es de esperar que la propia reglamentación del decreto, corrija la omisión practicada con las trabajadoras del servicio doméstico.

Finalmente, ninguna de las políticas mencionadas ataca una de las raíces centrales de la discriminación en el mercado laboral, esto es, la falta de corresponsabilidad entre varones y mujeres en las responsabilidades de cuidado, y la debilidad de las políticas de conciliación. En un contexto de crisis, que impone presión sobre la oferta laboral de las mujeres y también sobre su trabajo no remunerado, es imprescindible avanzar en acciones sustantivas en este terreno. Sobre esto volvemos en la próxima sección.

## 6. Conclusiones y recomendaciones

---

<sup>47</sup> Algo similar ocurrió con el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que estaba pensado básicamente para jefes varones desocupados, y terminó atendiendo principalmente a jefas mujeres inactivas.

Este trabajo se propuso reflexionar sobre las implicancias que el contexto actual de crisis económica global puede tener sobre el trabajo y el empleo de las mujeres, así como sobre las medidas de política pública implementadas frente a esta situación.

El análisis de los principales indicadores económicos permite advertir que, si bien Argentina se encuentra en una situación macro-fiscal todavía resistente, y menos expuesta a los principales mecanismos de transmisión de la crisis que otros países, el impacto de la crisis comienza a sentirse en la desaceleración del nivel de actividad, la reducción del nivel y condiciones de empleo, y el aumento paulatino de la desocupación.

Frente a este contexto, se propuso recordar cuáles son las evidencias históricas del devenir del trabajo y el empleo de varones y mujeres. Al respecto se destacó: i) el deterioro en la situación general del empleo, con pérdida de puestos, incremento del desempleo y deterioro en la calidad de los empleos y en sus remuneraciones; ii) disminución en la brecha de género por un deterioro más acelerado de la situación laboral de los varones; iii) permanencia o incorporación de las mujeres al mercado laboral, como consecuencia de las estrategias de supervivencia de los hogares, frente al deterioro de la situación de empleo e ingresos de sus miembros adultos varones; iv) incremento de la movilidad ocupacional, de la rotación entre puestos, de la informalidad y demás manifestaciones de vulnerabilidad laboral; v) intensidad en el uso del tiempo de las mujeres, con mayores dificultades para conciliar trabajo remunerado y no remunerado.

La evidencia recogida para el período estricto de la crisis actual, a pesar de su debilidad, permite identificar la repetición de estos patrones históricos.

Cuáles han sido las políticas implementadas desde el gobierno nacional para hacer frente a esta situación, y cómo las mismas han impactado sobre varones y mujeres?

El análisis realizado da cuenta de acciones en tres campos: i) el sostenimiento de la demanda, mediante incentivos al consumo y la inversión; ii) el sostenimiento del empleo y la promoción de la registración, mediante incentivos fiscales y subsidios a los costos laborales; iii) el sostenimiento del ingreso de la población, mediante recomposiciones del salario mínimo, sumas fijas para los salarios bajos y para los beneficios asistenciales, programas de generación de empleo en cooperativas y extensión de beneficios monetarios por cargas de familia.

Los rendimientos de estas medidas son en términos generales positivos pero insuficientes. En particular, destaca: i) la concentración de los

beneficios fiscales en las grandes empresas y la incertidumbre sobre su impacto efectivo; ii) la ausencia de preferencias sectoriales o de cuotas por sexo de los beneficiarios; iii) la reducida relevancia cuantitativa de los beneficiarios de programas de sostenimiento o generación de empleo; iv) la pertinencia de las medidas de sostenimiento del ingreso, que pueden favorecer a las mujeres en tanto grupo sobre-representado en los sectores de ingresos más bajos, en la desocupación y en la informalidad laboral, que no consiguen sin embargo superar la fragmentación característica del sistema de protección social argentino.

Finalmente, se resalta la ausencia de la dimensión de género en el diseño e implementación de estas medidas, y la falla en operar sobre las restricciones centrales a la inserción laboral de las mujeres, a su autonomía económica, y a la mejor distribución del trabajo remunerado y no remunerado.

Por lo mismo, en lo que sigue se intentan sistematizar algunas consideraciones y propuestas que podrían potenciar las implicancias de las medidas de política pública sobre la equidad de género, en el contexto de crisis, pero con una pretensión transformadora de mediano y largo plazo.

Este es uno de los primeros puntos a resaltar. La **necesidad de plantear estrategias que puedan atender los impactos inmediatos de la crisis, y funcionar simultáneamente como mecanismos de transformación de la dinámica que reproduce la inequidad de género.**

En este sentido es importante remarcar que el hecho de que durante las crisis las brechas de género en el mercado laboral tiendan a reducirse, no implica que se debiliten los mecanismos propios de la discriminación. Esto queda en evidencia cuando las crisis comienzan a superarse. Así como los varones padecen de manera más acelerada el deterioro en la ocupación y las condiciones de empleo en la recesión, son quienes mejoran más rápidamente en la recuperación. Allí vuelven a hacerse evidentes las diferencias, en un terreno deteriorado en términos generales.

Por lo mismo, una estrategia que imponga la equidad de género como punto central, debe enfocarse en desarrollar **mecanismos apropiados de redistribución:**

- o De los empleos y el trabajo remunerado
- o Del trabajo no remunerado y las responsabilidades de cuidado
- o Del tiempo social y las oportunidades de vida

En este sentido, debería avanzarse en los siguientes elementos:

- **Potenciación de los programas de generación y sostenimiento del empleo**

El sostenimiento del empleo, que ha estado de hecho en el corazón de la estrategia argentina frente a la crisis, es una prioridad al menos por dos razones: i) por la centralidad que el empleo ocupa en la vida de las personas y en el acceso a recursos económicos; y ii) por el efecto multiplicador que puede tener sobre la economía, la distribución de ingresos por trabajo.

En este sentido, es imperioso potenciar los mecanismos utilizados. Para ello debería revisarse:

- La efectividad de los mecanismos de créditos fiscales.
- La posibilidad de una mayor orientación de los mecanismos de promoción hacia sectores prioritarios, en función de una estrategia de desarrollo (por ejemplo, priorizar los sectores más afectados por la crisis pero también sectores relevantes por el grado de innovación tecnológica, por su funcionalidad en una estrategia de expansión de exportaciones con mayor valor agregado, etc.).
- El establecimiento de cuotas por sexo y por sector, de trabajadores y trabajadoras beneficiados por estos mecanismos de promoción del empleo en el sector privado. Estas cuotas pueden establecerse: i) en función de la composición sectorial por sexo; o ii) en función de una meta de menor concentración sectorial por sexo (es decir, actuando para superar la segregación horizontal).

- **Potenciación de la generación de empleo en el sector público**

En el ámbito del sector público, se ha dado prioridad a los programas de infraestructura como fuente de generación de empleo. Esto puede ser pertinente en un contexto donde el sector de la construcción es uno de los que más fuertemente manifiesta el impacto de la crisis económica.

Sin embargo, parte de los recursos podrían reorientarse a acciones que fortalezcan simultáneamente la generación de empleo, que prioricen puestos de empleo para las mujeres (en un contexto donde se intensifica la participación de las mujeres en el mercado laboral) y contribuyan a la conciliación entre la vida laboral y familiar de las personas.

Concretamente, se propone reorientar los recursos para generar servicios públicos de cuidado (de población infantil y de población mayor). Esto permitiría simultáneamente mejorar el acceso a servicios de cuidado de la población de menores ingresos, facilitando de esta forma

la oferta de trabajo de las mujeres de estos hogares, y a la vez constituirse en una fuente de empleo para ellas.

Cabe resaltar que esta es una alternativa dilemática. Porque si bien se generan mecanismos de empleo para las mujeres (y opciones accesibles de cuidado), se recrea su rol reproductivo. Por lo mismo, es importante imponerse objetivos de mediano plazo, que involucren la inclusión de varones en el empleo en estos sectores, y simultáneamente acciones que promuevan la corresponsabilidad al interior de los hogares.

- **Potenciación de los mecanismos de subsidio al financiamiento de la inversión productiva**

Como se mencionó, los mecanismos de subsidio para el financiamiento de la inversión productiva han tenido en Argentina resultados ambiguos, sobre todo por su concentración en grandes empresas, que son justamente las que tienen mayor capacidad de auto-financiarse.

Por lo mismo, los mecanismos existentes deberían fortalecer la magnitud de los recursos que se destinen al sector de pequeñas y medianas empresas (en cantidad de recursos y no en cantidad de establecimientos adheridos). Asimismo, podrían establecer, al igual que en otros mecanismos de subsidio al sector privado, cuotas por sector productivo (según alguna estrategia productiva definida) y cuotas por composición por sexo de los trabajadores y trabajadoras beneficiados.

Paquetes específicos de ayuda financiera, de asistencia técnica y de ampliación de mercados en el período de crisis, puede resultar especialmente importante para fortalecer el sector de las microempresas, donde las mujeres se encuentran sobre-representadas.

- **Potenciar acciones de conciliación**

Otro de los mecanismos de selección para la distribución de subsidios y créditos fiscales (tanto para la inversión como para la generación de empleo), puede ser uno que favorezca a las empresas que demuestren llevar adelante acciones favorables a la conciliación de la vida laboral y familiar de sus trabajadores y trabajadoras (como provisión de servicios de cuidado en el establecimiento, o flexibilidad en la organización horario del trabajo, etc.).

Adicionalmente, el Estado debería asumir su responsabilidad en la reproducción de las personas, y simultáneamente fortalecer las acciones de promoción de la corresponsabilidad entre varones y mujeres. Este objetivo no debe relegarse en tiempos de crisis<sup>48</sup>. Por el contrario, es importante comprender que resulta más alto el costo de la

---

<sup>48</sup> Al respecto ver Rodríguez Enríquez et al (2009).

ausencia de políticas de conciliación, que el costo de promoverlas. Acciones en este terreno pueden incluir:

- o Ampliar las licencias parentales de los varones, para permitirles asumir mayores responsabilidades en los primeros tiempos de crianza de los niños y niñas.
- o Revisar y profundizar la obligatoriedad de establecer guarderías en los establecimientos productivos, en función del número total de trabajadores y no solamente del número de mujeres, ya que esto último resulta discriminatorio y desincentiva la contratación de mujeres.
- o Prever mecanismos para extender la cobertura de este tipo de regulación a los trabajadores y trabajadoras no asalariados y asalariados no registrados.

- **Mejorar la oferta pública de servicios de cuidado**

La evidencia demuestra que en períodos de crisis se incrementa la presión sobre el tiempo y el trabajo de las mujeres. Esto es así tanto por su permanencia en, o incorporación al mercado laboral, como por el incremento de las responsabilidades de cuidado (principalmente porque los servicios mercantiles de cuidado se vuelven inaccesibles).

En este contexto es importante insistir con la importancia de que el Estado asuma su responsabilidad en la reproducción y el cuidado de las personas, aliviando a la vez la tensión producida por la combinación de trabajo remunerado y no remunerado de las mujeres.

Si bien la organización de nuevos servicios públicos de cuidado o el fortalecimiento de los existentes implican un costo fiscal, el mismo debe confrontarse con el costo de su ausencia o debilidad. El desarrollo de un sector de servicios de cuidado provistos desde el Estado puede convertirse en una atendible fuente de empleo. Y simultáneamente, mejorar las posibilidades de inserción laboral de las mujeres, con esto el ingreso de los hogares, y de esta forma disminuir las demandas sociales que surgen de situaciones de pobreza y carencia de recursos.

Es decir, la ampliación en las posibilidades de acceso a servicios de cuidado, además de generar un sector de demanda laboral en sí mismo, puede potenciar la efectividad de las demás medidas tomadas para el sostenimiento del empleo en el contexto de crisis.

- **Fortalecer la cobertura de transferencias monetarias frente al desempleo**

Como se señaló a lo largo del texto, una de las fortalezas de la política pública argentina durante el período de crisis fue la implementación de diferentes medidas de sostenimiento del ingreso de la población. Dada

la sobre-representación de las mujeres en la población sin ingresos propios, y en los hogares de bajos ingresos, es indudable que estas medidas son positivas para la situación económica de las mujeres.

Sin embargo, existe un campo donde no se han operado mejoras, y que resulta clave para atender una de las problemáticas que se profundiza en épocas de crisis: la desocupación. El esquema de protección frente a la contingencia del desempleo en Argentina es muy débil, ya que se trata de un esquema contributivo, con una cobertura histórica menor al 10% de los desocupados/as y una tasa de reemplazo inferior al 25% del salario.

Si bien, como se señaló, la implementación del programa de Asignación Universal por Hijo será favorable para el sostenimiento de los ingresos de la población desocupada, sería importante desligar este beneficio, cuya base de derecho es la carga familiar de hijos e hijas a cargo, con la contingencia del desempleo.

Dada la conocida relevancia del empleo informal en el mercado laboral argentino (y la sobre-representación de las mujeres en este espacio), es importante avanzar hacia un sistema de sostenimiento del ingreso más universal, que independice el acceso al beneficio de los registros contributivos.

- **Fortalecer los mecanismos de financiamiento de los programas de transferencias monetarias**

Las últimas medidas adoptadas por el gobierno para extender la cobertura de los programas de transferencias monetarias, no han contemplado esquemas autónomos de financiamiento. Por el contrario, el programa de Asignación Universal por Hijo se financia con los fondos generales de la ANSES. Esto dota al programa de incertidumbre sobre la estabilidad en su financiamiento.

Por este motivo, y porque es necesario avanzar hacia un sistema de financiamiento más progresivo del gasto público, como mecanismos imprescindible para mejorar la equidad distributiva, es que se señala la imperiosa necesidad de poner en la agenda de discusión de política pública la cuestión de la reforma tributaria.

La orientación de esta reforma debiera comprender mecanismos de financiamiento más estables, y sobre todo más progresivos, con una ampliación de la base imponible del impuesto a las ganancias, y una mayor progresividad en su escala de tributación.

- **Generar mecanismos más adecuados de identificación de las necesidades de las personas**

La heterogeneidad de situaciones individuales y de grupos poblacionales, impone la necesidad de mejorar los sistemas de identificación de las necesidades de las personas. Argentina no cuenta con mecanismos adecuados de participación de la voz de los ciudadanos, que se manifiesta en una evidente crisis de representación. El espacio parlamentario se encuentra fuertemente debilitado como expresión de la voz ciudadana. Y en consecuencia, los grupos sociales más organizados utilizan el espacio público como campo de manifestación de sus reclamos.

En este contexto, resulta imprescindible avanzar en mecanismos de participación a nivel local y comunitario, donde está probado que las mujeres adoptan roles activos, que se independicen de los poderes políticos partidarios locales, que democratizen la expresión de la voz de las personas y facilite la identificación de sus necesidades y deseos, por parte de los responsables de la política públicas.

Mecanismos como el presupuesto participativo, los consejos consultivos y otros similares, son vías a explorar y fortalecer.

- **Fortalecer los mecanismos de la mujer y el monitoreo para la transversalización de la perspectiva de la equidad de género**

Finalmente, para contribuir a la identificación de las necesidades específicas de las mujeres y a la expresión democrática de su voz, es necesario recomponer los mecanismos de la mujer en Argentina.

El Consejo Nacional de la Mujer se encuentra reducido a una mínima expresión, con escasísimos recursos propios, concentrando sus acciones en un reducido campo temático. Es necesario fortalecer esta dependencia, así como reproducir mecanismos adecuados para transversalizar el enfoque de la equidad de género en todos los campos de la política pública.

La ausencia evidente de la dimensión de género en el diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas en el país, es la evidencia más sustantiva de la imperiosa necesidad de avanzar con transformaciones en este campo, que permitan entre otras cosas, sostener mecanismos adecuados de monitoreo de la construcción de la agenda de políticas públicas y de sus implicancias diferenciales para varones y mujeres.

## **Referencias Bibliográficas**

- Anlló, G., B. Kosacoff y A. Ramos (2007) "Crisis, recuperación y nuevos dilemas". En: B. Kosacoff (ed) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Santiago: CEPAL.
- Antonopoulos, R. (2009) "The Current Economic and Financial Crisis: A Gender Perspective." Annandale-on-Hudson: The Levy Economics Institute of Bard Collage. WP 562.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2003) "Movilidad ocupacional en Argentina." Buenos Aires: Aset – 6to. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Los trabajadores y el trabajo en la crisis*.
- Beccaria, L. y R. Maurizio (2005) "La inestabilidad de las ocupaciones." En: L. Beccaria y R. Maurizio (eds) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Bustillo, I. y H. Velloso (2009) "The Global Financial Crisis: what happened and what's next". Washington: Eclac. Studies and Perspectives 4.
- Castillo, V., M. Novick, S. Rojo y G. Yoguel (2005) "Trayectorias laborales y rotación del empleo: restricciones para el desarrollo de competencias técnicas." Buenos Aires: Aset - 7mo. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades*.
- Castillo, V., V. Esquivel, S. Rojo, L. Tumini y G. Yoguel (2008) "Los efectos del nuevo patrón de crecimiento sobre el empleo femenino, 2003-2006". En: M. Novick, S. Rojo y V. Castillo (comps) *El trabajo femenino en la post-convertibilidad. Argentina 2003-2007*. Buenos Aires: CEPAL – GTZ – MTESS.
- CEPAL (2009<sup>a</sup>) Panorama de la Inserción Internacional
- Cerruti, M. (2000) "Determinantes de la participación intermitente de las mujeres en el mercado de trabajo del Area Metropolitana de Buenos Aires." *Desarrollo Económico* 39 (156), 619-638.
- Cerrutti, M. (2003) "Trabajo, organización familiar y relaciones de género en Buenos Aires". En: C. Wainerman (comp) *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones*. Buenos Aires: Unicef – Fondo de Cultura Económica.

- Cetrángolo, O., D. Heymann y A. Ramos (2007) "Macroeconomía en recuperación: la Argentina post-crisis." En: B. Kosacoff (ed) *Crisis, recuperación y nuevos dilemas. La economía argentina 2002-2007*. Santiago: CEPAL.
- Contartese, D. y V. Maceira (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*. Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales.
- Cortés, R. (2003) "Mercado de trabajo y género. El caso de Argentina, 1994-2002." En: M. E. Valenzuela (ed) *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay*. Santiago: OIT.
- Cortés, R. (2006) "Trayectorias ocupacionales de trabajadores registrados." Buenos Aires: MTESS – Unpre - Bid. Informe Final. Proyecto *Estudios Estratégicos del Observatorio del Empleo y el Trabajo en Argentina*.
- Cortés, R. y A. Hozowski (2005) "Trayectorias ocupacionales en dos contextos macroeconómicos y regulatorios: Un ejercicio con paneles entre 1997-1998 y 2003-2004." Buenos Aires: Aset - 7mo. *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo: Nuevos escenarios en el mundo del trabajo: rupturas y continuidades*.
- Dirección General de Estadística y Censos – Gobierno de Buenos Aires (DGEC) (2007) "Encuesta Anual de Hogares 2005. Uso del Tiempo". Buenos Aires: Informe de Resultado 329.
- Esquivel, V. y J. Paz (2005) "Diferenciales de salarios horarios por género: algunas hipótesis sobre un comportamiento atípico." En: L. Beccaria y R. Maurizio (eds) *Mercado de trabajo y equidad en Argentina*. Buenos Aires: Prometeo Libros.
- Goldberg, L. y R. Lo Vuolo (2006) *Falsas promesas. Sistema de previsión social y régimen de acumulación*. Buenos Aires: Ciepp – Miño y Dávila.
- Gutiérrez, F. (2004) "Dinámica salarial y ocupacional: análisis de panel para Argentina, 1998-2002". La Plata: Cedlas, DT 11.

- MTESS – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (2005a) Trayectorias laborales y rotación de empleo (1996-2004). Buenos Aires: Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Novick, M., S. Rojo y V. Castillo (2008) “El trabajo femenino en la post-convertibilidad. Argentina 2003-2007.” Buenos Aires: CEPAL – GTZ – Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- Paz, J. (2003) “Transiciones en el mercado de trabajo y protección laboral en la Argentina (Estudio basado en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, 1997-2002).” Buenos Aires: trabajo presentado en el Seminario-Taller *Historias laborales y frecuencias de aportes al sistema de seguridad social*. OIT – Secretaría de Seguridad Social.
- Rodríguez Enríquez, C. (2001) “Todo por dos pesos (o menos): Empleo femenino remunerado y trabajo doméstico en tiempos de precarización laboral”. Buenos Aires: Ciepp. DT 31.
- Rodríguez Enríquez, C. (2008) “Causas y Azares. Trayectorias ocupacionales, asistencialismo y oportunidades de vida de mujeres y varones en Argentina.” Buenos Aires: FLACSO
- Rodríguez Enríquez, C., N. Giosa Zuazúa y D. Nieva (2009) “El costo de las políticas ausentes. Las implicancias económicas y sociales de la carencia de acciones de conciliación en América Latina.” Santiago: OIT.
- Rojo Brizuela, S., L. Tumini y M. Gabino (2009) “Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres en Argentina 2008-2009.” Buenos Aires: Mimeo.
- Salvia, A. (coord) y L. Saavedra (comp) (2001) Obreras y empleadas en tiempos de desempleo. Cambios en los amarres socio-laborales. Buenos Aires: Instituto Gino Germani. DT 27
- Salvia, A., J. Persia, J. Zelarayan, R. Austral (2001) “Trayectorias laborales de trabajadores asalariados despedidos de empleos formales durante la crisis del tequila.” Buenos Aires: mimeo.
- Seguino, S. (2009) “The gender perspective of the financial crisis.” New York: Written Statement presented at the Fifty-third session of the Commission on the Status of Women.

