Argentina

Relevamiento de políticas y legislación para la inserción laboral y el empoderamiento económico de las mujeres en Argentina

Pilar Foti / Norma Sanchís (Coord.)

IDRC | CRDI
International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international
Canada
ciedur
CEDLAS
Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
Facultad de Ciencias Económicas
Universidad Nacional de La Plata
ONU MUJERES
Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres
Asociación LolaMora
Investigación y Capacitación para la Acción

Esta investigación fue realizada en el marco del proyecto **"Promoviendo el empoderamiento económico de las mujeres a través de mejores políticas"**, apoyado y financiado por el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) de Canadá. La coordinación del proyecto está a cargo del Centro Interdisciplinario de Estudios sobre el Desarrollo-Uruguay (CIEDUR) y el Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales (CEDLAS) de la Universidad de La Plata, Argentina.

La finalidad del proyecto es mejorar la eficiencia y la eficacia de las políticas públicas para promover la equidad de género en los mercados de trabajo y mejorar las oportunidades económicas de las mujeres, a través de la investigación. Este estudio fue realizado en Argentina, Bolivia, Chile, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Uruguay.

Coordinadora general: Alma Espino

Coordinadora técnica: Soledad Salvador

Autoras: Pilar Foti (consultora) y Norma Sanchís (coordinadora)

Esta publicación fue realizada con el apoyo de ONU Mujeres.

Diseño: L'Agencia

Corrección de estilo: Carina Gobbi

Diciembre, 2014

Relevamiento de políticas y legislación para la inserción laboral y el empoderamiento económico de las mujeres en Argentina

Pilar Foti / Norma Sanchís (Coord.)

Resumen

Con el propósito de identificar la acción del Estado que explícita o implícitamente impacta en la inserción laboral de las mujeres y su empoderamiento económico, se realizó un relevamiento de políticas y normativa vigentes en Argentina, cuyos resultados se sintetizan en el presente documento. El trabajo pone en evidencia que, si bien se ha avanzado en términos legislativos, su concreción en medidas y planes de gobierno ha tenido resultados parciales.

Se destacan las distintas medidas de apoyo al asociacionismo y la generación de ingresos, y los esfuerzos para combatir la informalidad laboral –incluidos los incentivos para el registro de trabajadores/as–, pero sus alcances impactan en menor medida a las mujeres, que constituyen todavía un segmento caracterizado por la precarización y los bajos salarios.

En cuanto al sistema de cuidados, el país carece todavía de una normativa integral que alivie a las mujeres de su doble carga como principales responsables de las tareas del hogar junto con su inserción creciente en el trabajo remunerado. Se registra un déficit importante de infraestructura pública y privada que brinde cuidado, principalmente a los niños y las niñas de menor edad. Se concluye en la necesidad de lograr un adecuado balance entre la protección y la promoción del trabajo integral de las mujeres.

Palabras clave

Empoderamiento, políticas públicas, transversalización de género.

Índice

1. Introducción: objetivo y alcance del relevamiento 5

2. Enfoque conceptual y metodológico del relevamiento 7

3. Síntesis de la información relevada 8

3.1 Políticas públicas laborales 8

3.2 Políticas públicas sociales 13

3.3 Otras políticas públicas con posible impacto 17

3.4 Normas y legislación vinculadas a las condiciones laborales y el empoderamiento económico de las mujeres 19

4. Conclusiones del análisis de la información relevada 23

Cuadro 1. Síntesis de políticas y programas con incidencia en la participación y condiciones laborales de las mujeres y su empoderamiento económico 28

Cuadro 2. Normas y legislación vinculada a las condiciones laborales y empoderamiento económico de las mujeres 36

Bibliografía 39

1. Introducción: objetivo y alcance del relevamiento

El objetivo de este trabajo fue realizar un relevamiento de las políticas públicas que podrían promover el empoderamiento económico de las mujeres, focalizando en aquellas orientadas a incrementar los recursos disponibles o redefinir normas e instituciones.

Se procuró focalizar, por un lado –dentro de las políticas públicas laborales– en i. las políticas específicas dirigidas a la equidad de género en el mundo laboral; y en ii. las políticas de generación de empleo, que aunque cuenten con una masiva participación de mujeres, no necesariamente poseen un enfoque de género. Dentro de estas últimas se encuentran los programas públicos de empleo de emergencia –orientados a la reducción de la pobreza– y los programas de formación para el trabajo, intermediación laboral, e incentivos legales para la contratación de trabajadores por empresas privadas que otorga el Estado a través de subsidios que reducen los costos laborales no salariales, o que cubren parte del salario por un tiempo limitado, con la expectativa de que la relación contractual persista más allá de la vigencia del subsidio.

Por otro lado –dentro de las políticas públicas sociales– se relevaron: i. las políticas específicas dirigidas a mujeres emprendedoras de bajos ingresos, que promueven el asociacionismo y apoyan la actividad productiva, con el objetivo de contribuir a superar las condiciones de pobreza en las que se encuentran ellas y sus familias, y que ofrecen acciones de capacitación, subsidios y generación de entornos favorables para el desarrollo de microemprendimientos; ii. las políticas de generación de ingresos para la población vulnerable en general, como los programas de fomento productivo para emprendimientos de la economía social, que incluyen subsidios y el acceso a servicios financieros no tradicionales como microcrédito, capital semilla, asistencia técnica para la gestión, apoyo a la formalización laboral (monotributo social) y a formas innovadoras de comercialización; y, por último, iii. las políticas de inclusión social dirigidas a familias en situación de vulnerabilidad cuyas prestaciones (monetarias o no) pueden impactar indirectamente en el empoderamiento económico de las mujeres.

Se priorizaron como ámbitos institucionales del relevamiento el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social y el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) de la Nación. Asimismo se relevaron acciones del Consejo Nacional de las Mujeres, que posee un área de Mujer y Trabajo, aunque su foco principal está centrado en la implementación de la ley de erradicación de la violencia de género; de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES), por los beneficios indirectos que otorga a determinadas categorías de mujeres con políticas de protección previsional (moratoria previsional, asignación universal por hijo/a, etcétera); y del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, que posee algunas acciones que benefician a mujeres de la agricultura familiar, campesinas e indígenas.

Las cuestiones a indagar respecto de las políticas y programas fueron: a. Inserción institucional; b.

Objetivos; c. Destinatarios/as; d. Alcance o cobertura; e. Servicios o beneficios; f. Estadísticas por sexo; g. Perspectiva de género: si se explicita alguna medida específica que atienda a la condición de género de las mujeres; h. Acciones positivas: si se incluye alguna medida específica para atraer o incorporar mujeres como destinatarias; i. Mecanismos para fortalecer el empoderamiento económico de las mujeres; j. Mecanismos para fortalecer la capacidad de agencia de las mujeres para controlar los beneficios y recursos de las actividades económicas que desarrollan.

En los Anexos I y II del presente documento se presenta la información detallada sobre las políticas públicas y la normativa relevada. En el Anexo II, el relevamiento bibliográfico y documental sobre análisis y evaluación de políticas con impacto en el empoderamiento económico de las mujeres, y en el Anexo IV, el listado de informantes calificados consultados y entrevistados[1].

[1]Ver los Anexos en Legislación y políticas para la inserción laboral y el empoderamiento económico de las mujeres: recopilación de políticas y programas www.ciedur.org.uy.

2. Enfoque conceptual y metodológico del relevamiento

Este trabajo se ha encarado con una perspectiva de género en sentido amplio, incluyendo políticas y programas no solo orientados a las mujeres, sino también a otras identidades de género –colectivo integrado por la diversidad sexual (lesbianas, trans, etcétera). Asimismo, se procuró identificar acciones dirigidas a personas en distintas situaciones. Si bien la mayoría de las beneficiarias de las políticas relevadas son las que viven la vulnerabilidad social, la pobreza y la desocupación –porque hacia esas problemáticas se dirigen las principales acciones del Estado orientadas al empoderamiento económico de las mujeres (y hombres)–, también se relevaron medidas con ese objetivo dirigidas a sectores específicos, como las mujeres en situación de violencia de género, víctimas de trata y prostitución, y las mujeres campesinas e indígenas.

Para el relevamiento de la información sobre políticas y programas que pudieran tener algún impacto en el empoderamiento económico de las mujeres, se tomó en principio la que está publicada en las páginas web de las distintas reparticiones públicas indagadas. También se realizó una búsqueda de informes de seguimiento y estudios de evaluación de impacto de las distintas políticas. Y, por último, se consultaron y entrevistaron a informantes clave para conocer más sobre determinadas operatorias y/o cubrir vacíos detectados en la información publicada y disponible.

Es de destacar que en este informe, en la mayoría de los casos, se mencionan los propósitos explícitos de las políticas y programas, pero se encontró bastante menos información sobre sus resultados. En ese sentido, se ha detectado un déficit importante en el monitoreo y seguimiento de las acciones, y la existencia de escasos y esporádicos estudios de impacto sobre la población atendida. Si bien en los últimos años se nota un avance, no parece haber todavía un plan sistemático de evaluación de las políticas públicas que se emprenden desde el Estado. Las estadísticas, cuando las hay, no siempre siguen una secuencia periódica y, por lo tanto, no se puede realizar un seguimiento en el tiempo del desempeño de las acciones, y las que se encaran con un enfoque de género (datos y estadísticas por sexo, etcétera) son las menos.

No obstante, con la información disponible y la búsqueda emprendida, se ha procurado ofrecer un panorama lo más detallado y amplio posible sobre las políticas y los programas que están incidiendo en el empoderamiento económico de las mujeres en el país.

3. Síntesis de la información relevada

3.1 Políticas públicas laborales

Se concentran principalmente en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEYSS), que asume como una de sus competencias constitutivas una política que, pretendiendo ser transversal a todas sus acciones, está dirigida a "la igualdad de oportunidades y de trato entre hombres y mujeres en el acceso al empleo y en el trabajo, así como la protección de la maternidad" (Art. 23 del Decreto 355/2002).

i. Para el desarrollo de esta política de equidad de género en el mundo laboral, se han diseñado y se llevan adelante tres instrumentos institucionales con la intención de impactar hacia afuera y hacia adentro del propio Ministerio: la Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades (CTIO), la Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) y la Asesoría de Género y Diversidad Sexual. La primera instancia, CTIO, se constituyó en el año 1998 como espacio de interacción entre representantes gubernamentales, sindicales, empresariales y de la sociedad civil, con el objetivo específico de lograr la igualdad de oportunidades en el mundo laboral; la CEGIOT fue creada en 2007 para garantizar que todos los programas y acciones del propio Ministerio incorporen la perspectiva de género; y con objetivo parecido pero incluyendo también a sectores específicos como las mujeres en situación de violencia de género, de prostitución y el colectivo de diversidad sexual, se creó en 2009 en el ámbito de la Secretaría de Empleo la Asesoría de Género y Diversidad Sexual.

Mientras que en el primer ámbito, el de la Comisión, se propuso una acción de diálogo social y difusión de información en relación a la situación desventajosa de las mujeres en el mercado laboral del país, desde el ámbito interno de la Coordinación se desarrolló una labor de sensibilización y capacitación sobre la perspectiva de género hacia los equipos técnicos y decisorios de las distintas áreas, y se impulsaron estudios específicos sobre la temática y un dispositivo de generación de estadísticas: el Boletín Trimestral de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo, a partir de los datos trimestrales de la Encuesta Permanente de Hogares del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC).

Asimismo, articulando entre ambos ámbitos, se ha realizado un trabajo de elaboración de proyectos de ley[2] sobre cuestiones que aún están pendientes de resolución, como por ejemplo, la "ley de licencias" con su ampliación para lograr la corresponsabilidad de los hombres (padres biológicos y adoptantes) en las tareas de cuidado en el hogar, la extensión de los períodos de lactancia y excedencia, el refuerzo para la obligación de las empresas y lugares de trabajo de cumplir con la disposición de salas maternales y guarderías para los/las hijos/as de sus trabajadores/as, y la "ley de madres de reciente alumbramiento", que propone medidas específicas para asegurar el empleo estable y la protección legal para las mujeres en esa situación.

Por otra parte, desde la CEGIOT, además de procurar en lo interno la 'transversalización' de la perspectiva de género, se promociona –articulando acciones con organizaciones de la comu-

[2]Ver www.trabajo.gov.ar/ctio/estudios.asp.

nidad – la conformación de dispositivos intersectoriales y redes para desarrollar programas como el de Nuevos Oficios para Mujeres, que tiene el objetivo de diversificar las posibilidades de inserción laboral femenina mediante una oferta de formación de saberes y competencias no tradicionales para el género; y el de Profesionalización y Jerarquización de los/las Trabajadores/as que se desempeñan en el Servicio Doméstico, con la intención de mejorar su calidad de empleo, promoviendo el acceso al empleo formal, con servicios de salud y cobertura previsional.

En el año 2012, la Secretaría de Empleo del Ministerio, donde se concentran las líneas de políticas referidas a prestaciones directas a la población, incorporó dentro a sus políticas sustantivas el Resultado Estratégico Nº 7, "conducente a disminuir las brechas de inequidad fundadas en el género, la orientación sexual y la identidad de género", con el propósito explícito de contribuir al logro de más y mejor trabajo decente para todos/as. Y encargó su implementación a un área que ya venía funcionando dentro de esa Secretaría desde el año 2009, la Asesoría de Género y Diversidad Sexual. Su objetivo es desarrollar estrategias de transversalidad de la igualdad de género en las políticas sectoriales del propio Ministerio y la promoción de agendas interseccionales focalizando en colectivos particularmente vulnerados en su empleabilidad, como las mujeres víctimas de violencia doméstica, las personas en situación de prostitución y las personas del colectivo trans. Para ese cometido se promocionó y estableció la Mesa de Género y Diversidad Sexual con representantes de las áreas sustantivas del Ministerio. Como consecuencia de la labor llevada a cabo por esta instancia, se logró–mediante las Resoluciones Ministeriales 332//1504/331 de 2013– la apertura de la cobertura del Seguro de Capacitación y Empleo a este colectivo de personas. Asimismo, desde esta Asesoría se desarrolló una tarea de capacitación del personal de las Gerencias de Empleo del Ministerio en los distritos provinciales y de las oficinas de empleo municipales, obteniéndose cambios en la inclusión de la perspectiva de género y orientación sexual en los instrumentos de promoción del empleo en los territorios[3].

Dentro del paquete de acciones y medidas encaradas por el Ministerio de Trabajo en relación con la situación de las mujeres en el ámbito laboral, se destaca la institucionalización por ley del Tribunal de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que ofrece un ámbito para dirimir conflictos entre trabajadoras/es del servicio doméstico y empleadores/as, proporcionando un servicio de asesoramiento por medio de la difusión de sus derechos y obligaciones establecidos en la Ley Nº 26.844, de Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares, sancionada en 2013. Esta ley significó equiparar al sector con las normas de contratación laboral generales (ley de contrato de trabajo). Una línea específica del Servicio de Capacitación Continua que implementa el Ministerio está orientada al logro de "equidad y trabajo decente" dentro del sector de trabajadores/as en casas particulares y/o de cuidado de personas.

Por último, una de las conquistas vinculadas con el género en el ámbito laboral refiere al llamado Cupo Sindical Femenino (mínimo de 30% de representación de mujeres en cargos electi-

[3]Entrevista a María José Rodríguez, coordinadora de la Asesoría de Género y Diversidad Sexual. Secretaría de Empleo. MTEySS.

vos y representativos de las asociaciones sindicales) dentro de las negociaciones colectivas de las condiciones laborales, establecido por ley en el año 2002, promovido y fiscalizado por la Subsecretaría de Relaciones Laborales del Ministerio. Al mismo tiempo, en los últimos años, muchas organizaciones sindicales han incorporado Comisiones o Secretarías de Género e Igualdad de Oportunidades. Sin embargo, a pesar de la existencia incipiente de esta institucionalidad y de la llamada Ley de Cupo, que entró en vigor a partir de su reglamentación en el año 2003, el impacto ha sido bastante exiguo (Trajtemberg, D. et al., 2008). Y si bien en el último año parece revertirse en parte esta tendencia, siguen predominando en forma abrumadora las cláusulas referidas a negociación salarial en general, correspondiendo a equidad de género apenas 6%; y las cláusulas referidas a cuestiones vinculadas con la situación y derechos laborales de las mujeres se vinculan principalmente a ramas con mayoría de empleo femenino (como servicios comunitarios, sociales y personales). Es cierto que desde el Ministerio se ha procurado construir ámbitos de diálogo y debate entre el sector sindical y el empresarial (talleres) en los que se ha avanzado con propuestas de cláusulas para insertar en las negociaciones colectivas que atañen a las principales problemáticas de género aún pendientes, incluida una Comisión Bipartita de Seguimiento y Elaboración de acciones relativas a la igualdad de oportunidades (DERT, 2014), pero en este campo tan importante para el empoderamiento de las mujeres en el ámbito laboral, queda todavía mucho por hacer.

ii. Las políticas activas que encara el Ministerio vinculadas a la generación de empleo no asumen en forma específica una perspectiva de género, pero las estadísticas recogidas por el Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo publicado (MTEySS, 2013) dan cuenta de la participación de las mujeres en la población beneficiaria. Dichas políticas refieren a acciones de orientación e intermediación laboral y apoyo en la búsqueda de empleo (Red Federal de Servicios de Empleo), formación profesional (Red de Formación Continua), mecanismos de inserción laboral asistida (Servicios de Promoción del Empleo) –que incluyen prestaciones monetarias temporales complementarias de los salarios para trabajadores/as e incentivos a las empresas para la incorporación de nuevos/as trabajadores/as (reducción de aportaciones impositivas y previsionales, etcétera)– y, más recientemente, disminuidos en la última década los altos índices de desocupación, se prioriza una acción destinada a atacar la persistente informalidad en el mercado de trabajo (Plan Nacional de Regularización del Empleo).

Dentro de la línea de Promoción del Empleo destaca desde el punto de vista de este relevamiento, el Programa de Inserción Laboral (PIL), que se propone primordialmente la promoción del empleo asalariado en el sector privado por medio de incentivos económicos a las empresas que decidan incrementar su dotación de personal (complemento del salario que pagan), porque incluye una disposición de extensión de las prestaciones en el caso de contratación de mujeres. En cambio, entre los/las trabajadores/as regularizados/as de acuerdo al Plan Nacional de Regularización del Trabajo, entre 2005 y 2013 fueron favorecidos más hombres que mujeres (1.368.667 y 918.965 respectivamente), a pesar de que es mayor proporcionalmente la informalidad femenina.

Asimismo, en los últimos años se ha enfatizado la atención a segmentos específicos del mercado laboral, como el núcleo de desocupación más dura

(con el Seguro de Capacitación y Empleo), el empleo de trabajadores/as de empresas en situación de crisis (Programa de Recuperación Productiva, REPRO), y el empleo juvenil (con el Programa Jóvenes con Más y Mejor Empleo y el más reciente PROEMPLEAR).

Con respecto a la problemática de la desocupación, se estableció primero (década del 90 y aún vigente) el Seguro de Desempleo Contributivo, que alcanza solo a los/las trabajadores/as despedidos/as de empleos formales (pueden acceder los/las asalariados/as del sector privado si se les realizaron aportes al Sistema de Seguridad Social). En ese sentido, en el sector de los trabajadores informales, las mujeres no acceden a este seguro al perder su empleo, a pesar de estar sobrerrepresentadas en él. En cambio se hace efectivo sobre todo en despedidos de ramas en las que el empleo femenino es bajo (caso de la industria manufacturera), por lo que en todo el período para el que se cuenta con datos (de 2007 a 2013) el acceso de las mujeres a este beneficio osciló entre 29% y 34%.

Desde el año 2006 funciona como complemento de esta medida el Seguro de Capacitación y Empleo, que atiende con formación y promoción de la inserción laboral a personas desocupadas con base no contributiva provenientes del sector informal de la economía. Al inicio accedieron a este seguro principalmente trabajadores/as desocupados/as provenientes del Programa Jefes de Hogar (PJH)[4], registrándose una elevada proporción de mujeres: de los 130 mil beneficiarios atendidos desde el año 2006 al 2008, 76% fueron mujeres (Rojo Brizuela y Tumini, 2011). Desde 2006 fue creciendo el número de beneficiarios/as, llegando a un máximo de casi 200.000 entre octubre de 2011 a abril del 2012, en tanto, la participación de las mujeres se mantuvo cercana al 80% desde diciembre de 2006 hasta junio del 2010, en que desciende por debajo del 70%, quedándose en 54% desde mayo del 2012 en adelante. (MTEYSS, 2013).

Según un estudio específico Rojo Brizuela y Tumini (2008), en el marco de esta prestación se desarrollaron de forma más marcada acciones dirigidas a mejorar la equidad de género, en particular en el componente de formación laboral (por ejemplo, promoción de la incorporación de mujeres a la capacitación en actividades mejor remuneradas, que no son tradicionalmente femeninas) pero a pesar de ello, el Programa ha tenido dificultades para lograr una mejor inserción de las mujeres en el empleo registrado. Una de las razones apuntaría a que en la oferta de capacitación predominan cursos referidos a oficios u ocupaciones tradicionalmente masculinas. Por ello, la mayor parte de las mujeres que cobran el subsidio optan solo por terminar los estudios (primarios o secundarios). Con la mencionada apertura de este Seguro a mujeres en situación de violencia doméstica, prostitución y transexuales, se presentaron para acceder al beneficio desde junio de 2013 –año en que se estableció– a octubre de 2014, un total de 1.996 personas de este colectivo (1.328 mujeres víctimas de violencia doméstica, 608 con diversidad sexual y 60 en situación de prostitución).

El Programa de Reconversión Productiva, REPRO

[4]El Programa Jefes de Hogar se gestó a principios de 2002 como respuesta a la necesidad de inclusión de más de 2 millones de mujeres y hombres afectados por la crisis del 2001-2002, pero sus beneficiarios/as fueron absorbido/as por otros programas de apoyo al empleo directo o generación de ingresos y, más recientemente, por el Programa Familia Argentina. Incluía una suma mensual a cambio de contraprestaciones (generalmente horas de trabajo en ámbitos públicos) y mantener a los/las hijos/as como alumnos/as regulares y con esquema vacunatorio al día.

–establecido en el año 2002– tuvo su reactivación con la crisis del año 2008 y, según los datos más actuales (diciembre de 2013), el total de personas beneficiarias de este Programa era de 31.820, de los cuales las mujeres eran 21,9%. La participación femenina tuvo su pico hacia junio de 2007 (46,9%), pero luego fue descendiendo a cifras que van de 30% a 20 % hasta la última fecha computada.

Para el sector de los/as jóvenes, se viene implementado desde el año 2008 el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, con el objetivo de generar oportunidades para su inclusión social y laboral con acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el cual desean desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas en ambientes laborales para insertarse en un empleo o iniciar una actividad productiva independiente. Se diseñó partiendo del diagnóstico de que los jóvenes entre 18 y 24 años constituyen un grupo poblacional de mayor vulnerabilidad, dado que aun en un contexto de crecimiento económico, su participación en el mercado de trabajo es precaria (presentan mayores tasas de desocupación específica, predomina el trabajo informal y obtienen salarios más bajos). Dentro de la normativa del Programa se incorporó más recientemente –por iniciativa de la Asesoría de Género y Diversidad Sexual– la disposición de los servicios de cuidado para los/las hijos/as de los/as beneficiarios/as, a ser provistos por la Secretaría de Estado de Infancia y Familia (SENNAF) del Ministerio de Desarrollo Social (MDS). Dentro de este Programa, desde el año 2008 en que se estableció hasta el año 2013, fue ascendiendo el número de mujeres beneficiarias, llegando a estabilizarse en alrededor de un 55% del total.

La iniciativa más reciente, el Programa PROEMPLEAR (primer semestre de 2014), articula a favor principalmente de los/as jóvenes, una serie de acciones de promoción ya existentes, dentro de las que se cuenta el Programa de Respaldo a Estudiantes de Argentina (PROGRESAR), también de reciente sanción. Este último, ejecutado en coordinación con los Ministerios de Desarrollo Social y Educación, cuyo objetivo es generar oportunidades de inclusión social y laboral por medio de la capacitación de jóvenes entre 18 y 24 años (terminalidad escolar, acceso a educación superior, etcétera, con el auxilio de un aporte mensual), incluye también la disposición del acceso de los/las hijos/as de los/s beneficiarios/as a los Centros de Cuidado Infantil del MDS, con el fin de posibilitar la efectiva participación de los/las padres/madres en las actividades de formación que ofrece.

3.2 Políticas públicas sociales

Se concentran en el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, que ha desarrollado por más de una década políticas de generación de empleo indirecto mediante Programas dirigidos a la superación de la pobreza en la población vulnerable.

i. Este Ministerio ha instituido por primera vez (abril de 2014) una política específica destinada exclusivamente a mujeres emprendedoras de bajos ingresos, el Programa Ellas Hacen (Res. 2176/2013), que se define como una línea de acción continuadora dentro del Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. Este último se convirtió desde el año 2009 en la columna vertebral del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, establecido en el año 2004 por el nuevo gobierno, con la explícita intención de superar el enfoque asistencialista de políticas sociales anteriores.

El Programa Ellas Hacen –además de canalizar a estas mujeres los beneficios vinculados a la inserción en el empleo del Programa Argentina Trabaja–, articula una serie de instrumentos de política de promoción ya existentes para este tipo de población (Monotributo social, Asignación Universal por Hijo, Terminalidad educativa-FINES 1/FINES 2/ Alfabetización, programas de prevención y promoción de la Salud; programas de capacitación en oficios, etcétera). Asimismo vincula a las beneficiarias con las acciones del Consejo Nacional de las Mujeres, especialmente con ámbitos de promoción de la Ley N° 26.485 de Violencia de Género de 2009, Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales) y con actividades de Formación Integral con Perspectiva de Género, por ejemplo en jornadas de capacitación en derechos sexuales y reproductivos, noviazgos sin violencia de género, etcétera, llevadas a cabo en distintas localidades del país.

Las destinatarias del Programa Ellas Hacen son mujeres desocupadas con tres o más hijos/as menores de 18 años y/o discapacitados/as, que perciben Asignación Universal por Hijo (AUH), residentes en villas de emergencia, asentamientos o barrios de extrema vulnerabilidad, y jefas de hogares monoparentales; mujeres que padecen situaciones de violencia de género y aquellas pertenecientes a hogares afectados por inundaciones. Deben estar dispuestas a organizarse en cooperativas de trabajo, finalizar sus estudios primarios o secundarios, capacitarse en oficios o producción y aplicar dichos conocimientos en prácticas de mejoras de su hábitat, conforme a módulos preestablecidos. Al mismo tiempo reciben un subsidio por la dedicación a las tareas que fija el programa (durante 4 horas diarias, 5 días hábiles o 20 horas semanales).

Se trata de un programa de ejecución muy reciente (abril de 2014), resultando en principio elegibles para participar en él 98.876 mujeres (56,4% en la Provincia de Buenos Aires). Son explícitos los objetivos de búsqueda de empoderamiento de las mujeres, de mejorar su posición en diversos ámbitos de participación con una perspectiva de derechos humanos y ciudadanía. Y la perspectiva de género se puede observar tanto en las declaraciones vertidas en el documento de antecedentes y presentación del programa (MDS, 2014), en el que se expresa cómo se gestó a partir de la comprobación de que una importante proporción de beneficiarios/as del Programa Argentina Trabaja eran mujeres de ese sector), como en los instrumentos de capacitación y asistencia técnica en

terreno ya confeccionados. Un ejemplo es el Cuadernillo Formación Pre-laboral.

Al respecto, se destaca el Ciclo de Capacitación Ellas Hacen, Ellas Saben: Calidad de Vida de la Mano del Trabajo y la Formación, que se lleva a cabo desde agosto de 2014. Actualmente han accedido a esta iniciativa, que incluye una priorización a víctimas de violencia de género, unas 33 mil mujeres de la Provincia de Buenos Aires. Las líneas de formación consisten en capacitación en oficios, terminalidad primaria y secundaria, talleres de género, encuentros de salud y redes comunitarias, y el acceso a la Universidad a través de dos diplomaturas: de Operadora social con orientación en la promoción de equidad y la prevención de las violencias de género, y de Operadora social con orientación en agroecología, urbanismo y hábitat social y producción e intervención cultural popular (ambas son de un año de duración, no requieren título universitario para ingresar y otorgarán un Diploma de Extensión Universitaria). Todas estas líneas de formación se abordan desde un enfoque de educación popular y de género[5].

Sin embargo, una falencia importante que se observa en este programa es que, en principio, no aparecen en la normativa operativa mecanismos que les aseguren a las mujeres/madres beneficiarias un apoyo en relación a las tareas de cuidado de hijos/as y en el hogar para quienes, dado su perfil específico, significan una pesada carga y, por lo tanto, probablemente una barrera para la continuidad de su participación en las distintas actividades de capacitación y empleo que se les proponen. De opiniones recogidas acerca de cómo se está llevando adelante la ejecución en terreno del programa, (OSESS, 2014), se desprende que, si bien en algunos casos las propias mujeres se están organizando en el ámbito comunitario para resolver este problema, todavía no aparece una respuesta institucional integral al respecto, lo cual sin duda hace suponer desde ya un riesgo importante para la efectiva obtención de los resultados esperados con la intervención. Por otra parte, esta comprobación entra en contradicción con el hecho de que en los documentos del programa se destaca la inserción de la promoción del trabajo y la generación de ingresos de las emprendedoras dentro de un marco de Economía Social y Solidaria, y se percibe una concepción teórica del trabajo que incluye a las actividades del hogar y los cuidados como parte de la Economía.[6]

ii. Respecto de las políticas de generación de ingresos para la población vulnerable, este Ministerio –a partir del año 2004 en que desplegó sus propuestas el gobierno actual luego de la crisis de 2001/2002- las estructuró alrededor del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra (Resolución 1.375/2004). Como ya se mencionó, desde el año 2009 su eje de ac-

[5]Ver www.desarrollosocial.gob.ar/Noticia.aspx?Id=3994.

[6]"El concepto de trabajo es mucho más amplio que el de actividad, y por eso muchas veces se produce una paradoja que por demasiado común nos pasa generalmente desapercibida: el hecho de que existen muchas formas de actividad humana que son fruto de un gran esfuerzo, ingenio y talento, que con justicia deben designarse como 'trabajo', pero que frecuentemente no se reconocen de este modo. Esta falta de reconocimiento afecta muy en particular a ciertas actividades, como es el caso del trabajo doméstico, generalmente a cargo de las mujeres. El cuidado de niños y ancianos en el hogar, tareas comunitarias, entre otras, son actividades que algunos llaman 'economía del cuidado'. Todas son de gran provecho y valor y son producidas con mucho trabajo, pero por no estar necesariamente mediadas por una relación mercantil, no son retribuidas monetariamente". Capítulo Las mujeres y la Distribución de la Riqueza. Asimismo, como ejemplos de Economía Social se incluye "el trabajo de la ama de casa, la producción de autoconsumo (pan casero, huerta familiar, etcétera), ayuda y cooperación entre vecinos, la autoconstrucción de vivienda". (Argentina Trabaja, 2014).

ción principal lo constituye el Programa de Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja. En sus comienzos, el Plan Manos a la Obra se lanzó con una línea de financiamiento de Proyectos Socioproductivos, generadores de autoempleo e ingresos para la población vulnerable, incorporando sucesivamente los Programas de Monotributo Social (2004) para formalizar su inserción en relación con las tributaciones y la protección social, de Microcrédito para la Economía Social Padre Carlos Cajade (2006) para financiar en forma conveniente los emprendimientos y, más recientemente, los Programas de apoyo a la Comercialización y Compre Social, y de Marca Colectiva.

Es de destacar el peso de los emprendimientos de la economía social a cargo de mujeres como beneficiarias de estos programas y, sin embargo, dentro de estas líneas de políticas públicas no se ha incorporado una perspectiva específica de género, tanto en la focalización de problemas como en relación con el perfil de la población beneficiaria y los objetivos planteados. Datos históricos al mes de octubre de 2014 consignan que se han entregado 272.867 microcréditos para proyectos productivos y de servicios desde el inicio del programa (CONAMI, 2014), de los cuales 72% fueron para mujeres y, actualmente, hay 100.105 emprendedores/as activos/as en la cartera, de los/las cuales 70% son mujeres (70.512). En el último Informe Específico de Gestión del Programa (al mes de marzo de 2013), se incorporó un Índice de Feminidad en "en atención al predominio de mujeres entre los titulares", el cual consigna que ese predominio se presenta en casi todas las provincias (los mayores porcentajes en Salta y Entre Ríos, con prácticamente 80% de mujeres prestatarias e Índice de Feminidad de 4,0). En el caso del Monotributo Social, al 31 de octubre de 2014, el total de beneficiarios/as era de 692.630, de los/las cuales 55,33% son mujeres, superando a los hombres prácticamente en todas las categorías (52,20% en el caso de los/as integrados/as a pequeños proyectos productivos y 62,94% en la categoría de asociados/as a cooperativas).

En el Programa Argentina Trabaja, según los últimos resultados obtenidos sobre su ejecución (Argentina Trabaja, 2014), en abril de 2014 eran beneficiarias 54,25% de mujeres, ampliándose la brecha con los hombres respecto del dato recogido en un informe anterior (Argentina Trabaja, 2012) (53% en 2011). Este último documento consignaba el alto peso de población joven (30% de los/las beneficiarios/as tenían menos de 24 años) y la situación de vulnerabilidad de los hogares (38% con jefatura femenina, casi 30% con familias numerosas, más de 80% no había terminado la escolaridad formal, y más de 70% no tuvo ni oficio ni profesión anterior, proviniendo 53% de situaciones de desempleo, siendo este último guarismo bastante peor para mujeres que para hombres, ya que se presentaban 27 puntos porcentuales de diferencia en jóvenes y 33 en adultos).

iii. La política de inclusión social que lleva adelante el MDS, como el otro eje principal dirigido a la población vulnerable, se centra en el Programa Familia Argentina, dentro del cual se destacan algunas acciones de asistencia que impactan sobre la calidad de vida y los recursos que las mujeres manejan, como el Plan de Seguridad Alimentaria, el Pro Huerta, el Plan Ahí, y Primeros Años. Sin embargo, y a pesar de que las titulares de las actividades que se promocionan son mayoritariamente mujeres (ellas son los vehículos para que los beneficios lleguen a las familias), la mayoría de estas iniciativas tampoco incorpora específicamente una perspectiva de género.

Únicamente el Programa Primeros Años –dirigido a niñas y niños de 0 a 4 años, sus familias y su comunidad– contiene medidas que evidencian preocupación por la problemática de las mujeres madres, focalizando en las tareas de cuidado con un enfoque de género. Este programa se desarrolla desde el año 2005 en el ámbito del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, y se ejecuta articulando con la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) que funciona también en la órbita del Ministerio. Posee entre sus cometidos el monitoreo de la implementación de la Ley Nº 26.233 de Promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, que busca fortalecer las políticas públicas orientadas a la primera infancia y generar espacios de cuidado conjunto entre organizaciones comunitarias, actores locales, provinciales y nacionales. Para ello se ha creado la Comisión de Promoción y Asistencia de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitario (COCEDIC), que entre otras actividades, está implementando por primera vez un Registro Nacional de Espacios para la Primera Infancia (RENEPI). La perspectiva de género se evidencia también en los materiales de formación utilizados en el programa[7].

El MDS canaliza acciones también para otros sectores específicos como son las personas adultas mayores y las jóvenes. Dentro de la línea dirigida a Adultos Mayores se incluyen dos programas destinados a la capacitación y especialización de trabajadores/as en actividades de cuidados para ese sector, el Programa Cuidadores Domiciliarios (para trabajadores/as independientes) y el Programa Capacitación en Atención y Cuidado de Adultos Mayores (para trabajadores/as de equipos técnicos de residencias y centros de día). Por último, en la línea dirigida a las personas jóvenes, se destaca el Programa Yo Mamá" que incluye una acción específica de promoción de los derechos sexuales y reproductivos con tres líneas de trabajo complementarias: la prevención de embarazos no deseados, el cuidado del cuerpo desde la salud sexual integral, y la contención hacia mamás y papás jóvenes.

[7]Cuadernillos que instrumentan sobre el terreno las facilitadoras del Programa Primeros Años: La perspectiva de género en los primeros años; Educación Sexual Integral, etcétera.

3.3 Otras políticas públicas con posible impacto

i. En el país existe un Consejo Nacional de las Mujeres desde el año 1992, actualmente dependiente de la Jefatura de Gabinete de la Presidencia de la Nación, que es el responsable primario de las políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre hombres y mujeres. En ese sentido, en la década del 90 se abocó a la implementación del Programa de Igualdad de Oportunidades para las Mujeres en el Empleo (1993) en coordinación con el MTEYSS de la Nación, y a la constitución de la Comisión Tripartita Argentina para la Igualdad de Oportunidades y de Trato entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral (CTIO) (1998). En la actualidad se está dedicando principalmente a difundir y promover en todas las jurisdicciones del país la Ley N° 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales. Aunque posee un área de Mujer, Trabajo y Empleo, hasta ahora sus acciones no están centradas en la cuestión de la situación económica, de empleo e ingresos de las mujeres.

ii. Mayor impacto directo en la situación actual de empoderamiento económico de un sector importante de mujeres han tenido las políticas de protección previsional, llevadas a cabo por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Se destaca entre ellas la Inclusión Previsional (Moratoria), cuyo primer plan se implementó a partir del año 2005 y el segundo se ha aprobado recientemente (agosto de 2014). Ambos tienen por objetivo incorporar al ámbito de la seguridad social a las personas adultas mayores que, debido a los cambios registrados en el mercado de trabajo y en el sistema previsional en la década del 90 –en particular el aumento de la edad jubilatoria y de los años de contribución necesarios para acceder a la prestación previsional–, se encontraban en una situación de vulnerabilidad social al no contar con un haber jubilatorio. Con esta última Moratoria se pretende llegar a una cobertura previsional universal de la clase pasiva.

El hecho de que la mayoría de las personas beneficiarias de la primera Moratoria hayan sido mujeres (hacia 2010, 78%), lleva al informe evaluativo del Observatorio de la Seguridad Social (ANSES, 2011) a destacar que este plan de inclusión vía Moratoria Previsional "ha tenido un papel activo a favor de la igualdad de género en los regímenes de pensiones, pues la mayoría de los regímenes de pensiones contributivas no brindan cobertura frente a riesgos específicos asociados a la maternidad y a las responsabilidades familiares históricamente asignadas a la mujer, tales como el cuidado de los niños, ancianos y enfermos. Asimismo las trayectorias interrumpidas y los salarios más bajos en general llevan también a que cada vez menos mujeres participen en un régimen de pensiones contributivo durante su trayectoria laboral y reciban beneficios durante la edad de retiro". El número total de beneficiarios/as de jubilaciones y pensiones a diciembre de 2013 era de 5.518.428 personas, estimándose que la nueva Moratoria beneficiará a 470.000 más.

Otra prestación que administra la ANSES y que ha tenido impacto indirecto, esta vez sobre mujeres madres de menores recursos, es la Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), instituida en 2009 como forma de ampliar a los/as trabajadores/as del sector informal de la economía, del servicio doméstico y desempleados/as, el beneficio de la Asignación Familiar por Hijo que se otorga a los/las trabajadores/as formales. Al mes de mayo de 2014 estaban inclui-

dos en este beneficio 3,5 millones de niños/as. Asimismo, se estableció recientemente que serán las madres, independientemente de quién generó el derecho, las que cobrarán el beneficio a favor de sus hijos/as (Decreto N° 614 del año 2013). En los fundamentos de esta medida se argumenta que se las prefiere porque "la mujer es uno de los pilares fundamentales en el que se apoya la familia y la sociedad, teniendo un rol fundamental en el cuidado de los hijos". Como se puede ver, esta es una más de las medidas de acción social que contribuyen a reafirmar el rol femenino como responsable fundamental de las tareas de cuidado en el hogar.

En el año 2011 también se estableció una Asignación por Embarazo para Protección Social, destinada a mujeres que se encuentran desocupadas al igual que su grupo familiar (cónyuge o conviviente), o se desempeñan en la economía informal y perciben una suma de dinero igual o inferior al Salario Mínimo Vital y Móvil, no perciben ninguna prestación contributiva o no contributiva, y no tienen cobertura de obra social (exceptuando a las monotributistas sociales y empleadas domésticas). Con esta medida se busca encarar los altos índices de mortalidad materna por condiciones vinculadas a la vulnerabilidad social de las mujeres, especialmente de determinadas regiones del país (noreste y noroeste argentino). Sin embargo, hacia fines de 2013, según información de prensa de la propia ANSES, solamente una de cada tres madres había hecho el trámite y percibía ese beneficio.

iii. Se destacan algunas acciones del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación dirigidas a la promoción de mujeres de la agricultura familiar, campesinas e indígenas. Este Ministerio es responsable (desde el año 2008) de la ejecución en el país del Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del MERCOSUR, que desarrolla difusión y capacitación, y promociona intercambios regionales en la materia en el marco de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar (REAF). Su objetivo principal es instalar propuestas de políticas de género en el ámbito regional y de los países miembros.

Asimismo, existe desde 1989 en el Ministerio un Área de Mujeres Campesinas e Indígenas que, con altibajos y dificultades para su institucionalización, viene promocionando y sosteniendo una Mesa Nacional de Mujeres Campesinas, Trabajadoras Rurales y de los Pueblos Originarios de la Argentina, y una publicación periódica de dicha organización, que difunde la problemática de este sector de mujeres asumiendo una perspectiva de género.

Y por último, el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) que lleva adelante este Ministerio desde 2007 con el objetivo de contar con información básica para orientar sus políticas dirigidas a la agricultura familiar, tiene la peculiaridad de contabilizar no solo a los hombres sino también a las mujeres como titulares de las unidades económicas agropecuarias, ya sea como cónyuges o solas, con lo cual se ha podido superar la tradicional subestimación que se hace en los Censos Agropecuarios de la presencia y el trabajo de las mujeres en las explotaciones campesinas. Así, se consigna en el último informe del RENAF (marzo de 2014): sobre aproximadamente la mitad del universo registrado de unidades de la agricultura familiar, 47% de los /las titulares son mujeres y 34% son mujeres solas.

3.4 Normas y legislación vinculadas a las condiciones laborales y el empoderamiento económico de las mujeres

En relación a la normativa y la legislación que incorporan la perspectiva de género y/o aquella que impacta sobre el empoderamiento económico de las mujeres, en forma directa o indirecta, se puede comenzar mencionando que en el año 1985 se aprobó en el Congreso Nacional con fuerza de ley (Nº 23.179) la Convención de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer de la ONU, del año 1979, la cual incluye el ámbito laboral. Con la la Reforma de la Constitución Nacional de 1994, esta norma de derecho internacional quedó integrada al texto constitucional, otorgándole al Congreso Nacional la facultad de promover medidas de Acción Positiva para garantizar a las mujeres los derechos reconocidos en ella. Asimismo, se incluyó en el texto constitucional en esta Reforma la obligación del Congreso Nacional de dictar "un Régimen de Seguridad Social especial e integral de protección del niño en situación de desamparo, desde el embarazo hasta la finalización del período de enseñanza elemental y de la madre durante el embarazo y tiempo de lactancia".

Específicamente respecto del ámbito laboral, tempranamente en el país se ha ido incorporando legislación que reconoce y protege los derechos de las mujeres, comenzando por la ley de Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y la Mano de Obra Femenina por un Trabajo de Igual Valor (año 1956). En el año 1976 la ley de Contrato de Trabajo incorporó la licencia por maternidad; en el año 1987 se sancionó la ley de Igualdad de Oportunidades y Trabajo entre Trabajadores y Trabajadoras: Trabajadores con Responsabilidades Familiares; y en 1995 se agregó a la ley de Contrato de Trabajo la "Promoción profesional y formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y trato como derecho fundamental para todos los trabajadores y trabajadoras".

En el año 1998 por decreto del Poder Ejecutivo se encomendó al Consejo Nacional de las Mujeres –en acuerdo con el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social– diseñar y llevar adelante un Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, que incluye y amplía esos derechos. Así, el plan incorpora –entre otros temas– la promoción de la formación profesional y técnica de las mujeres para la diversificación de sus opciones profesionales y su inserción laboral, la promoción de su participación en la producción, estimulando su actividad emprendedora, y la promoción de la conciliación de la vida familiar y laboral. Este último mandato a su vez se desdobla en dos referidos a cuestiones que, aunque existe legislación, en general no se cumple a cabalidad, como son: "desarrollar o promover servicios comunitarios, públicos o privados, tales como los servicios y medios de asistencia a la infancia y de asistencia familiar"; y "elaborar propuestas tendientes a compatibilizar la legislación vigente a fin de incrementar la oferta de servicios y atención a la infancia, con horarios amplios y flexibles, utilizando recursos existentes y opciones disponibles". En ese mismo año se firmó el Pacto Federal del Trabajo, por el que todas las jurisdicciones del país se comprometieron a llevarlo adelante en sus territorios. Asimismo, en la ley de Reforma Laboral del año 2000 se incorporaron incentivos a los empleadores para favorecer el "empleo estable de mujeres jefas de hogar" (reducción de cargas impositivas y complemento al salario de las trabajadoras por parte del Estado).

En el año 2010 se sancionó la ley de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales, dentro de la que se tipificó "la violencia económica y patrimonial", entendida como la "percepción de un salario menor por igual tarea en un mismo lugar de trabajo". Y desde el año 2012 el Cupo Sindical Femenino (Ley de Participación Femenina en las Unidades de Negociación Colectiva de las Condiciones Laborales) amplía las posibilidades de empoderamiento de las mujeres en los ámbitos sindicales y laborales aunque, como ya fue mencionado, las evaluaciones existentes muestran que la letra no ha tomado todavía cuerpo en la realidad de las convenciones colectivas que se han llevado adelante en los últimos años.

En el año 2013 se estableció por ley el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que viene a subsanar una discriminación de larga data al equiparar en derechos laborales a estos/as trabajadores/as con el resto de los/las trabajadores/as de otras ramas de actividad (términos del contrato y condiciones de trabajo, acceso a la salud y seguridad social, etcétera).

Por otro lado, existe un cuerpo normativo tendiente al empoderamiento de las mujeres en diversos ámbitos de la vida y la sociedad, dirigido a la superación y/o eliminación de barreras para la equidad con los hombres, que sin duda impacta en los ámbitos laborales y de generación de ingresos en los que las mujeres se desempeñan. Respecto de la violencia de género, en el año 1996 se homologó por ley la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (Convención de Belém do Pará), y en el año 1999 se modificó el Código Penal para incorporar los Delitos contra la Integridad Sexual.

En relación con los derechos políticos de las mujeres, la Argentina fue uno de los países de la región latinoamericana que adoptó más tempranamente (año 1991) la Ley de Cupo Femenino en Cargos Políticos Electivos (30%), llegando en 2013 al porcentaje de representación femenina en el Congreso Nacional más alto de la región (38,5%) junto con Costa Rica. Asimismo, en la reforma de la Constitución Nacional de 1994, se estableció la "Igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios mediante acciones positivas en la regulación de los partidos políticos y el régimen electoral". Las evaluaciones referidas al impacto en términos de avance de la perspectiva de género en la sociedad, señalan que el acceso de un número sensiblemente mayor de mujeres al Congreso de la Nación fue muy positivo para la incorporación de una normativa y de políticas públicas de género, al favorecer una transversalidad de acuerdos entre legisladoras de distintos partidos para aprobar leyes vinculadas a cuestiones que importan principalmente a las mujeres (Trajtemberg, D. et al., 2008).

Así, en el año 2002 se creó por ley el Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable y se sancionó la ley de Prohibición en Establecimientos de Educación Pública de Acciones que Impidan el Inicio o Continuidad del Ciclo Escolar a Alumnas Embarazadas o Madres en Período de Lactancia. En 2006 se estableció el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, en 2008 se sancionó la ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas"y, en ese mismo año, el Régimen de Prisión Domiciliaria para Mujeres Embarazadas y con Hijos menores de 5 años; en 2009 fue san-

cionada la ley de Tratamiento Igualitario en los Medios de Comunicación y en 2011, la ley de Promoción de la erradicación de la difusión de mensajes e imágenes que estimulen o fomenten la explotación sexual.

Se sancionaron en los últimos años dos leyes vinculadas al reconocimiento de derechos en virtud de la diversidad sexual, que colocaron al país a la vanguardia de la región latinoamericana: la ley de Matrimonio Igualitario (Ley N° 26.618 de junio de 2010) y la ley de Identidad de Género Ley N° 26.743 del 23 de mayo de 2012). La primera modifica el articulado del Código Civil referido a la institución del matrimonio civil equiparando en derechos y obligaciones a los matrimonios constituidos por personas de diferente sexo y los constituidos por personas del mismo sexo. Y la segunda consagra el derecho al libre desarrollo de toda persona conforme a su identidad de género y a ser tratada en consecuencia (incluida nueva acreditación de identidad, elección de nombre, vestimenta, modales, y la modificación de la apariencia y la función corporal), entendiéndose por identidad de género "la vivencia interna e individual del género tal como cada persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento".

Y recientemente –7 de octubre de 2014– se sancionó y promulgó un nuevo Código Civil y Comercial, que entrará en vigor en enero de 2016 (el anterior era de 1869). El análisis desde la perspectiva de género y la diversidad sexual plantea la existencia de mejoras y también algunas polémicas. Entre los principales avances y respecto del reconocimiento de la diversidad sexual, consagra el matrimonio igualitario al eliminar la definición de matrimonio como unión entre hombres y mujeres, habilitando la definición de "unión entre personas"; se crea una nueva fuente de filiación, la "voluntad procreacional" (que se agrega a la natural y la adoptiva), la cual implica que las parejas del mismo sexo pueden reconocerse como padres o madres ante la ley, estén o no casadas; se reconoce el derecho a poner de manera indistinta al recién nacido el apellido de la madre, del padre, o de ambos en cualquier orden, quebrando así la cultura patriarcal predominante; y se incorpora el derecho a la identidad de género considerándolo un "justo motivo" para realizar el cambio de nombre y sexo registral (sin necesidad de recurrir a una autorización judicial). Uno de los puntos más controversiales se refiere al artículo 19, el cual establece que "la existencia de la persona humana comienza con la concepción", lo que plantea una barrera inicial para una futura ley de aborto no punible y resulta de complicada interpretación en relación con el derecho a la reproducción humana asistida, que también se reconoce en este Código.

En relación precisamente con un marco jurídico más avanzado en relación a las condiciones de empoderamiento económico de las mujeres, en el Código Civil y Comercial también se establecen nuevos derechos. La disolución de la unión matrimonial (entre dos personas del mismo sexo o sexo distinto) se podrá tramitar con la sola solicitud de uno de los miembros de la pareja (sin necesidad de invocar una causa y estableciéndose el divorcio en tiempos muy acotados), pero se exige que vaya acompañada obligatoriamente de una propuesta que compense a la parte que se vea más desfavorecida por la disolución del vínculo (el artículo 524 establece que podrá ser un monto único o una renta por un tiempo no mayor a lo que duró el concubinato), lo que claramente protege a las mujeres que terminan con el vínculo. Por otra parte se reconoce que las tareas del cuidado de la familia y del hogar tienen un costo eco-

nómico que debe ser expresamente reconocido por la ley (artículos 441 y 442), y en ese sentido se establece la posibilidad de pactos pre nupciales que permitan reconocer los aportes económicos hechos por la mujer durante la convivencia y los desniveles que pudieron haberse generado por el trabajo doméstico. Y en el caso de la responsabilidad parental, la patria potestad pasa a ser responsabilidad social y se establece que el cuidado personal del hijo/de la hija tieneun valor económico y constituye un aporte a su manutención.

Por último, como guía para la adopción de medidas de políticas para el adelanto de las mujeres, el 9 de Agosto de 2007 se refrendó en el Congreso Nacional el llamado Consenso de Quito (acordado por los gobiernos participantes de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe de la Cepal), que incluye medidas en todos los ámbitos necesarios para garantizar que alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto en el país.

4. Conclusiones del análisis de la información relevada

El reciente Informe Regional conjunto del Sistema de Naciones Unidas (CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD y OIT, 2013) sobre trabajo e igualdad de género señala, como ejes fundamentales de las políticas públicas para generar trabajo decente y empoderamiento económico de las mujeres, las cuestiones de la protección social y el sistema de cuidados. Al respecto, del presente relevamiento de políticas realizado para la Argentina, se podría concluir que si bien se ha avanzado en la legislación, su concreción en acciones específicas ha sido parcial. En una palabra –y coincidiendo con otras evaluaciones consultadas sobre la temática– el país estaría más adelantado en la letra que en los hechos.

En la adopción de medidas de protección social para las mujeres en los ámbitos laborales, ha jugado un rol importante su promoción a partir del diálogo social impulsado desde ámbitos institucionales tripartitos (entre sindicatos, empleadores y el Estado representado por el MTEYSS). Pero es en relación con el sistema de cuidados donde el país todavía carece de una normativa integral que libere a las mujeres de la doble carga laboral que supone seguir siendo las principales responsables de las tareas del hogar justamente cuando es significativa su inserción –y ha ido creciendo en los últimos años– en el mercado de trabajo. Pero además existe un déficit importante de infraestructura pública y privada que brinde cuidado, principalmente a los niños y las niñas más pequeños/as.

Un reciente estudio sobre niñez, juventud y maternidad en el país (Lupica, 2014) consigna que hay casi un millón de mujeres jóvenes –entre 14 y 24 años– que son madres (INDEC, 2010), es decir, 24,2% de esa categoría de población, y 3 millones 300 mil niños/as entre 0 y 4 años de edad, de los cuales solo 32% asiste a un centro de cuidado infantil. Por supuesto, el acceso aumenta con la edad del/de la niño/a y el nivel socioeconómico de las familias. Las mujeres de menores recursos deben recurrir muy frecuentemente al apoyo de otras mujeres de la familia (abuelas, hijas mayores) o a cuidadoras informales (vecinas, etcétera) para atender a sus hijos/as pequeños/as, por carecer en sus lugares de residencia y de trabajo de suficientes jardines maternales o salas para menores de 4 años en jardines de infantes. Además, estas mujeres son las que más sienten por ello los perjuicios en relación a las oportunidades de acceso a educación formal y/o a trabajo decente (60% de las mujeres jóvenes que tienen hijos/as no estudia ni trabaja).

El mencionado estudio evaluativo también consigna datos de una oferta pública insuficiente, si bien existen diferencias por jurisdicción (estando en mejor situación la Ciudad y la Provincia de Buenos Aires con 60% y 67% respectivamente de cobertura de niños/as de 3 años. En cambio, siete provincias del interior del país no llegan a 10% de cobertura). Procurando disminuir este notorio déficit, el gobierno nacional acaba de enviar al Congreso un proyecto de ley ampliando la obligatoriedad escolar desde los 4 años, y la obligación de todas las jurisdicciones estatales del país de universalizar los servicios educativos para

niños/as de 3 años. Asimismo, en dicho proyecto se recomienda atender a las familias más desfavorecidas. Pero se sabe que la letra sola no alcanza y será necesario canalizar más recursos para inversiones específicas a fin de hacer realidad estas políticas de inclusión en todas las jurisdicciones del país, sobre todo en aquellas históricamente menos favorecidas. Va en esa línea el reciente anuncio del gobierno nacional (octubre de 2014) sobre la construcción de 500 salas para niños/as de 4 años en jardines de infantes distribuidos en todo el país, principalmente en zonas donde se concentra población vulnerable.

Por otra parte, la mayoría de las empresas no cumplen con la normativa de poner a disposición de sus trabajadores/as y empleados/as servicios de cuidado para los/las hijos/as pequeños/as dentro o fuera del ámbito laboral –esto es así en 91% de los casos, según una encuesta aplicada a 464 empresas del sector privado de distinto tamaño (UNICEF y MDS, 2012)–. A su vez, los servicios de cuidado privados son los preferidos por los sectores de mayores ingresos, pero dada la circunstancia de escasez de oferta pública, muchas familias trabajadoras deben pagar también por esos servicios.

Sobre esta problemática del cuidado, en dicho estudio se recomienda "incorporar los cuidados como un componente del sistema de protección social, lo que conlleva articular el pacto social y fiscal para reorganizar la distribución social del cuidado entre el Estado, el mercado y la sociedad, promover un reparto más equitativo de las responsabilidades familiares y domésticas entre hombres y mujeres en el interior de los hogares, y promover servicios públicos de cuidados de calidad". Se trata de enfocar la cuestión del cuidado desde la corresponsabilidad social y también desde la valorización del propio trabajo de cuidado. Y en ese sentido, se señala como tarea pendiente la regulación, profesionalización y promoción de las condiciones de trabajo de los/las cuidadores/as domiciliarios/as de personas adultas mayores, que se desempeñan en instituciones geriátricas, y aquellos/as que aportan su trabajo para cuidar niños y niñas en organizaciones comunitarias, tal como se hizo con la nueva ley y la política específica dirigida al trabajo doméstico de casas particulares.

Con respecto al trabajo decente, si en la última década se ha avanzado con normativa y diversas medidas (incluidos los incentivos para la regularización laboral), los datos estadísticos demuestran que su impacto es menor en las mujeres, que constituyen todavía un segmento del mercado caracterizado por la precarización laboral y los bajos salarios.

Por un lado, no se hacen sentir los mecanismos de fiscalización –ni estatales ni sindicales–para asegurar los derechos que las mujeres poseen y están reconocidos en la legislación existente. El poco uso que las mujeres hacen del cupo sindical y la reducida intervención que realizan en las negociaciones colectivas con las patronales, juegan en contra de sus posibilidades de reclamar. En general, se puede afirmar que es débil el rol protagónico de las propias mujeres para impulsar iniciativas que les atañen centralmente en su vida laboral y social.

Asimismo, existen aún vacíos normativos que, sin embargo, están contenidos en propuestas y proyectos de ley elaborados en los ámbitos institucionales tripartitos mencionados, promocionados principalmente desde el MTEYSS, y que aún no encuentran el camino político para convertirse en ley. Se destaca en ese sentido la falta de equipa-

ración de los hombres respecto a las mujeres en relación con una normativa que les reconoce solo a ellas el derecho (y la responsabilidad) al tiempo de dedicación al cuidado (licencias por maternidad, atención a hijos/as y familiares directos enfermos y discapacitados, etcétera), cuya consecuencia es una desigual disposición por género para el trabajo remunerado, situación que lleva a que los/las empleadores/as discriminen a las mujeres en edad reproductiva. Y frente a esa situación de base estructural, de inequidad en el punto de partida, no es mucho lo que se puede hacer si no se cuenta con una legislación de respaldo específica, y el diseño y la implementación de políticas dirigidas en forma directa a encarar la interrelación entre el mundo laboral y el ámbito familiar y las tareas de cuidado.

Avanza en ese sentido una reciente iniciativa (Carbajal, 2014) de la Secretaría de Género de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA)[8] –que busca ser respaldada por una campaña nacional por las políticas universales de cuidado– para modificar la Ley de Contrato de Trabajo en su capítulo de licencias especiales y protección de la maternidad. En sus fundamentos se expresa la intención de "fomentar las responsabilidades familiares compartidas y las políticas de cuidado; aspectos fundamentales para avanzar en iniciativas que contribuirán para mejorar la inserción laboral de las mujeres y promover cambios culturales, que permitirán hacer visible la interrelación entre trabajo y familia, así como la necesidad de que los temas de cuidado dejen de ser aspectos que se resuelven de manera individual o familiar, para ser parte de las políticas públicas, la responsabilidad social y también una tarea de los varones". Las propuestas de modificación tienen que ver con sustituir los conceptos de "protección de la mujer" por "la igualdad de trato y oportunidades y no discriminación", y el de "maternidad/paternidad" por la "parentalidad" y "trabajadores/as con responsabilidades familiares", incluyendo de esta manera más centralmente a los hombres.

Las modificaciones propuestas en ese anteproyecto amplían de 90 a 120 días la licencia por maternidad (y a los 3 años se aumentaría a 180 días), y de 2 a 15 días para la pareja por nacimiento, y las equipara para los casos de adopción. Asimismo, agrega 30 días al año de licencia para acompañar a personas enfermas (hijos/as, padres, pareja), y 20 días más por otros motivos, como reuniones en la escuela y otras cuestiones vinculadas con la crianza. Se agregan nuevos motivos de licencias, entre los que destaca la violencia de género, de 30 días, con posibilidad de extenderla por un período similar si es necesario (evitando así la justificación con certificados de enfermedades o carpetas psiquiátricas, "que terminan a veces perjudicándolas porque son utilizadas por el agresor para intentar quitarle la tenencia de los hijos"); y otros derechos, como la protección contra el despido por un año para la pareja que ha tenido –adoptado un/a hijo/a, la provisión de sala para lactancia/alimentación que pueden usar también los padres en el lugar de trabajo, y la provisión de lugar de cuidado de los 45 días a los 4 años para los trabajadores y las trabajadoras en ámbitos laborales con más de 30 empleados/as o el dinero equivalente para contratar afuera en caso de no llegar a esa dotación de trabajadores/as. Las remuneraciones durante las licencias deben igualar a las percibidas cuando se está trabajando, y los tiempos corren para el cómputo jubilatorio. En todos los casos se equiparan esos derechos para las parejas del mismo sexo.

[8]Una de las centrales sindicales, junto con la Confederación General del Trabajo (CGT), en las que se divide actualmente el movimiento obrero argentino.

Respecto a la informalidad que afecta desproporcionadamente a un sector importante de mujeres trabajadoras, sobre todo aquellas insertas en posiciones más vulnerables (servicio doméstico, talleres textiles, emprendedoras de la economía social, etcétera), es evidente la necesidad de intervenciones de políticas más decididas para atacar las persistentes barreras de base estructural que encuentran las mujeres para incorporarse al trabajo decente en el país.

Atendiendo a experiencias pasadas (como el Plan Jefes y Jefas de Hogar[9]) en las que, pese a ser principales beneficiarias (aproximadamente 70%), las mujeres enfrentaban mayores obstáculos que los hombres en el traspaso hacia un empleo efectivo, se alerta sobre la posible reiteración de esos riesgos en programas más recientes, como el de Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (Rojo Brizuela y Tumini, 2011).

Al respecto, y en relación con los efectos que tuvo la crisis financiera internacional de los años 2008-2009 sobre el empleo femenino en el país, se señala (Rojo Brizuela y Tumini, 2011) cómo el conjunto de medidas diseñadas e implementadas por el Estado para enfrentar dicha crisis, al ser neutrales al género, reproducen las desigualdades preexistentes en el mercado de trabajo. Las políticas orientadas a incentivar nuevas contrataciones y desincentivar despidos, y las destinadas a las personas desocupadas (el Régimen de Promoción a la Contratación de Trabajo Registrado, el Programa REPRO de Reconversión Productiva), no han incluido diagnósticos ni objetivos sobre las condiciones laborales de las mujeres, y además están dirigidas principalmente al sector formal de la economía, cuando las mujeres están sobrerrepresentadas en el empleo informal[10].

Por otro lado, está pendiente una evaluación profunda del impacto que producen en las mujeres de los sectores vulnerables los programas de transferencias condicionadas (PTC) (Programa Familias, Asignación Universal por Hijo, etcétera). Las mujeres son las preferidas por estas políticas para hacer llegar a sus familias e hijos/as las ayudas monetarias a cambio de compromisos en los ámbitos de educación, salud y nutrición, que implican un recargo en sus tareas de cuidado. Pero tal como plantea un estudio específico al respecto (Cecchini y Madariaga, 2011), estos programas poseen una "débil o nula consideración de estrategias de conciliación del trabajo remunerado y doméstico, así como de compensación frente a la mayor sobrecarga de trabajo doméstico que afecta a las mujeres en el proceso de cumplimiento de las corresponsabilidades, así como en el reajuste del uso del tiempo de los diversos miembros de la familia a partir de la implementación de estos programas, (…) y la ausencia de

[9]El Plan Jefes y Jefas de Hogar otorgaba un subsidio monetario a personas desempleadas y población vulnerable como forma de encarar la crisis de los años 1999-2002, a cambio de una contraprestación de asistencia a formación, capacitación, etcétera).

[10]A modo de ejemplo, la información estadística que presenta el estudio para el Régimen de Promoción a la Contratación de Trabajo Registrado muestra que la participación de las mujeres en las nuevas altas realizadas con su aplicación (31,4% en promedio, de marzo a mayo de 2009) es muy similar a la participación femenina en el empleo registrado durante el primer trimestre de ese año (31,1%), por lo que es posible afirmar que la creación de empleo en esa etapa de crisis mantiene el mismo sesgo de inserción femenina en el mercado de trabajo. Desde principios de 2008 hasta mayo de 2009, según el mismo estudio, 1.492 empresas accedieron al Programa de Recuperación Productiva (REPRO) para el pago del salario de aproximadamente 80 mil ocupados, de los cuales solo 7.600 eran mujeres. Considerando la distribución sectorial de las empresas que accedieron al subsidio y la participación efectiva de mujeres en dichos sectores, de mantenerse esas relaciones, las mujeres deberían haber representado 12% de los beneficiarios del subsidio, superior a la participación efectiva en el beneficio (9%).

prácticas que incentiven la corresponsabilidad en el cuidado".

Esta problemática también le cabe a los programas de promoción de generación de ingresos y empleabilidad o autoempleo para este sector social (Programa Argentina Trabaja, de Microcrédito para Emprendedores, etcétera), cuyos beneficiarios/as han resultado ser en su mayoría mujeres, e incluso se observa en aquellos programas cuyas destinatarias son precisamente las mujeres, como es el caso del Programa Ellas Hacen (Cecchini y Madariaga, 2011).

Los resultados por género sobre el impacto de la Asignación Universal por Hijo (AUH) en los ingresos de los hogares y en el acceso al mercado de trabajo de la población vulnerable (Bustos y Villafañe, 2011), agregan a la problemática planteada en relación con los PTC, la cuestión de si esta prestación favorece o perjudica el ingreso al mercado de trabajo. Al respecto, se observa un crecimiento importante de las tasas de participación y de empleo en dichos hogares respecto al grupo de control utilizado para la comparación. Sin embargo, las respectivas tasas de actividad, de empleo y desocupación muestran que las mujeres se han visto menos favorecidas que los hombres, ya que ellas tienden a retirarse de las inserciones más precarias.

Para concluir, en relación con el abordaje de la cuestión de género en el mundo laboral, las ventajas y lo pendiente que presenta actualmente el panorama argentino, se señala (Rodríguez, 2008) la necesidad de combinar un adecuado marco normativo con un balance entre la protección y la promoción del trabajo de las mujeres en el ámbito laboral. A esto, se agregan otras dos circunstancias: contar con una institucionalidad adecuada para convocar y coordinar un amplio diálogo social en la materia, y la capacidad para la producción y difusión de estadísticas de género en el ámbito laboral, que pueden ayudar a crear conciencia sobre la cuestión.

Asimismo, se requieren políticas específicas dirigidas a modificar el capital cultural y simbólico que detentan los sectores involucrados –los/las empleadores/as y también los/las trabajadores/as y su organización gremial– sobre las representaciones vinculadas a la división del trabajo por género; y se insiste en la recomendación de llevar adelante políticas laborales estratégicas para el logro de la equidad de género, más que medidas fragmentarias adosadas a la corriente principal de las políticas.

También se enfatiza (Rodríguez, Mochi, Arias y Zoroastro, 2014) que la situación de inequidad en el mundo laboral impacta todavía más en un sector históricamente muy invisibilizado como es el colectivo de diversidad sexual (lesbianas, gays, trans, etcétera), agregando a las mujeres en situación de violencia doméstica, prostitución y trata. Al respecto, se requiere transversalizar desde el diagnóstico una perspectiva que reconozca las inequidades en todos los sectores y campos de acción de la política y esta se debe proponer objetivos y estrategias adecuadas para equiparar condiciones y garantizar equidad en la distribución de los recursos en cada uno de ellos.

Cuadro 1. Síntesis de políticas y programas con incidencia en la participación y condiciones laborales de las mujeres y su empoderamiento económico

1. Políticas laborales (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación)

1.1 Políticas dirigidas a promover la equidad de género en la institucionalidad laboral				
Política o Programa (año de creación)	**Inserción institucional**	**Destinatarios/as**	**Objetivos/ Beneficios**	**Perspectiva de género**
i. Trabajo en igualdad de oportunidades (1998)	Comisión para el Trabajo con Igualdad de Oportunidades(CTIO) (la integra el sector gubernamental, sindical y empresarial)	Organizaciones sindicales, empresariales y sociales.	Diálogo social tripartito para la concertación y evaluación de políticas a favor de la equidad de género en el mundo del trabajo.	Sí
ii. Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (2007)	Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo (CEGIOT) (depende de la Jefatura de Gabinete del Ministerio)	Funcionarios/as del propio Ministerio, articulaciones con otros organismos del Estado y conformación de redes con organizaciones comunitarias y de la sociedad civil	Instrumentos operativos para transversalizar género, fuentes de información, acciones de sensibilización, formación y capacitación, y mecanismos de monitoreo y evaluación de las políticas del Ministerio	Sí
iii. Género y Diversidad Sexual (2009)	Asesoría de Género y Diversidad Sexual (depende de la Secretaría de Empleo)	Las áreas funcionales de la Secretaría y del Ministerio, y áreas de empleo de los gobiernos locales, focalizando en mujeres víctimas de violencia doméstica, prostitutas y trans	Estrategias de transversalidad de la igualdad de género en las políticas sectoriales a través de alianzas y agendas con otros actores involucrados	Sí
iv. Cupo Sindical Femenino. Negociación Colectiva de las Condiciones Laborales (2002)	Subsecretaría de Relaciones Laborales del Ministerio	Mujeres con participación sindical en relación de dependencia en todas las ramas de actividad	Representación femenina en cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales de un mínimo de 30 %	Sí

1.2 **Políticas de empleo**				
Política o Programa (año de creación)	**Inserción institucional**	**Destinatarios/as**	**Objetivos/ Beneficios**	**Perspectiva de género**
i. Servicios de Empleo (2005)	Red Federal de Servicios de Empleo. Secretaría de Empleo y Oficinas locales de Empleo de todo el país	Personas con problemas de empleo, empleadores/as (en especial PYMES y cooperativas) y micro emprendedores/as	Orientación laboral, calificación/formación profesional, inserción laboral	No
ii. Formación Continua (2003)	Red de Instituciones de Formación Profesional. Secretaría de Empleo	Trabajadores/as ocupados/as y desocupados/as.	Formación Continua, Crédito Fiscal (incentivo a empresas para formación de trabajadores/as), Certificación de	Sólo una línea específica de capacitación continua en equidad y trabajo decente
			Competencias, Fortalecimiento de las instituciones de formación continua	en relación a trabajo doméstico, Tribunal de Trabajo Doméstico (mediación y asesoramiento)
iii. Promoción del Empleo (2003)	Secretaría de Empleo, diversos servicios y programas: Entramados Productivos Locales, Centros de Servicios, Unidades Productivas, Entrenamiento en Empresas; Promoción del Empleo Asalariado (PIL), Empleo Independiente, Trabajo Autogestionado, Obra Pública Local, Contratación de Trabajadores agrarios, Responsabilidad Social Empresaria, Salario Mínimo, Vital y Móvil, Protección del Empleo Registrado	Trabajadores/as desocupados/as para su inserción en empresas, trabajadores/as independientes y micro emprendedores/as	Empleos decentes, empleabilidad vía educación general, capacitación y experiencias calificantes en actividades con demandas en el mercado de trabajo local	No
iv. Plan Nacional de Regularización del Trabajo (PNRT) (2004)	Dirección Nacional de Fiscalización del Trabajo y la Seguridad Social	Trabajadores/as y empleadores/as	Combate el trabajo no registrado; promueve la regularización voluntaria de los/las empleadores/as.	No
v. Seguro de Desempleo (1991, 1999 y 2000)	Secretaría de Empleo	Trabajadores/as asalariados/as desocupados/as por despidos "sin justa causa" o por "fuerza mayor" que cuenten con una cantidad mínima de aportes patronales al Sistema de Seguridad Social	Prestación básica dineraria mensual con escala decreciente en el tiempo. Puede ir acompañada por promoción del empleo (terminalidad educativa y capacitación profesional).	No
vii. Programa	Secretaría de Empleo,	Trabajadores/as de	Suma fija mensual no	No

Recuperación Productiva (REPRO) (2002)	Dirección Nacional de Relaciones Federales	empresas en crisis.	remunerativa, destinada a completar el sueldo de los/las trabajadores/as.	
vi. Seguro de Capacitación y Empleo (2006)	Secretaría de Empleo	Trabajadores/as de 40 o más años que al término de la percepción de la totalidad de las prestaciones económicas contributivas por desempleo (Seguro por Desempleo) continúen en esa situación.	Asignación monetaria mensual no remunerativa, acompañada de acceso a servicios de promoción del empleo, y terminalidad de estudios	En 2013 se incluyó como beneficiarios/as a las mujeres víctimas de violencia doméstica, personas en situación de prostitución y personas del colectivo trans.
viii. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (2008)	Secretaría de Empleo	Jóvenes de 18 a 24 años de edad que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados/as	Acceso a servicios de promoción del empleo, terminalidad educativa, acompañamiento de tutores/as y ayudas económicas no remunerativas	Acceso a servicios de cuidado para hijos/as de beneficiarios/as, (provistos por la Secretaría de Estado de Infancia y Familia del MDS)
ix.PRO.EMPLE.AR (2014)	Secretaría de Empleo	Jóvenes en situación de vulnerabilidad y personas adultas desocupadas	Acceso a Programas: Recuperación Productiva (REPRO), Respaldo a Estudiantes (PROGRESAR); Inserción Laboral (PIL), Régimen de Promoción a la Contratación de Trabajo Registrado	No

2. Políticas Públicas Sociales (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación)

2.2 Políticas de generación de ingresos				
Política o Programa (año de creación)	**Inserción institucional**	**Destinatarios/as**	**Objetivos/ Beneficios**	**Perspectiva de género**
i. Proyectos Socioproductivos Manos a la Obra (2004)	Secretaría de Economía Social	Emprendedores/as organizados/as en: Talleres Familiares, Proyectos Asociativos Comunitarios, Encadenamientos Productivos, Servicios de apoyo a la producción, Empresas autogestionadas (recuperadas por sus trabajadores/as)	Financiación de maquinaria, herramientas e insumos; asistencia técnica permanente (capacitación, organización y seguimiento); Monotributo Social; y conformación de redes de organizaciones de la Economía Social	No
ii. Programa Ingreso Social con Trabajo Argentina Trabaja (2009)	Secretaría de Economía Social	Personas en situación de vulnerabilidad, sin ingresos formales en el grupo familiar, ni pensiones o jubilaciones nacionales ni otros planes sociales	Capacitación y formación en cooperativas, ingreso por trabajo, monotributo social, terminalidad educativa y diplomatura en economía social	No
iv. Programa Nacional de Monotributo Social (2004)	Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social	Personas en situación de vulnerabilidad social que no generan ingresos anuales superiores a $48.000 (2014) en emprendimientos individuales, asociativos o cooperativas de trabajo. Es compatible con la AUH y las pensiones no contributivas.	Emitir facturas y ser proveedores/as del Estado por contratación directa y acceder a las prestaciones de las obras sociales del Sistema Nacional de Salud e ingresar al sistema previsional (jubilación).	No

iii. Programa Nacional de Microcrédito para la Economía Social Padre Carlos Cajade (2006)	Secretaría de Economía Social	Emprendedores/as familiares o asociativos/as con baja dotación de capital, que no cuentan con garantías patrimoniales y no acceden a créditos bancarios tradicionales	Microcrédito a una tasa de interés anual efectiva del 6 % y garantías solidarias; asistencia técnica y capacitación productiva y organizativa; y monotributo social	No
v. Programa de Comercialización y Compre Social (2010)	Secretaría de Economía Social	Emprendedores/as de la Economía Social	Integración al Mercado Federal de la Economía Solidaria, Catálogo de productos de la Economía Social, Marca Emprendedores de Nuestra Tierra, Catálogo de Emprendedores de Nuestra Tierra, Portal virtual de compra de los productos de la Economía Social	No
vi. Programa Marca Colectiva (2010)	Secretaría de Economía Social	Productores/as o prestadores/as de servicios con emprendimiento asociativo de la Economía Social, que	Asistencia técnica para el acceso a Marcas Colectivas y su registro ante el Instituto Nacional de Propiedad Industrial (INPI)	No
		posean Monotributo Social	Organización de Ferias de Productores de la Economía Social	

2.3 Políticas de inclusión social				
Política o Programa (año de creación)	**Inserción institucional**	**Destinatarios/as**	**Objetivos/ Beneficios**	**Perspectiva de género**
i. Programa Familia Argentina (2005)	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF)	Familias en condiciones de vulnerabilidad social	Diversas prestaciones de protección de derechos e integración social de niños, jóvenes, adultos mayores, pueblos originarios y comunidades. Se destaca la línea de Seguridad Alimentaria.	Solo el Programa Primeros Años dirigido niños/as de 0 a 4 años, que incluye la promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios, e incorpora la perspectiva de género en su enfoque y materiales de capacitación.

3 Otras políticas públicas con posible impacto

3.1 **Políticas públicas de igualdad de oportunidades y trato entre varones y mujeres**				
i. Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que Desarrollen sus Relaciones Interpersonales (2009)	Consejo Nacional de las Mujeres	Organismos públicos y organizaciones de la sociedad civil, población en general.	Difusión y sensibilización de la temática; capacitación y planificación estratégica de acciones conjuntas y fortalecimiento institucional en articulación con diversos organismos estatales, sindicatos y organizaciones y movimientos sociales	Sí

3.2 **Políticas de Protección previsional**				
i. Plan de Inclusión Previsional (Moratoria Previsional) (2004 y 2014)	Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	Personas con edad de retiro cumplida, sin aportes al sistema o con aportes insuficientes (se completan mediante un plan de pago en cuotas deducibles de la prestación previsional)	Prestaciones jubilatorias en sus distintas categorías	No
ii. Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (2009)	Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	Niños, niñas y adolescentes menores de 18 años que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a familias de desocupados/as o que se desempeñan en la economía informal	El monto a cobrar es de $644 por hijo/a y de $2100 para hijo/a con discapacidad (2014).	Se liquida a uno solo de los padres, priorizando a la madre.
iii. Asignación por Embarazo para Protección Social (2011)	Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)	Mujeres embarazadas desocupadas o con trabajo informal, sin prestación contributiva o no contributiva (excepto monotributo social, AUH y empleadas domésticas), sin cobertura de obra social.	El monto a cobrar es de $460 (2014), en 6 mensualidades.	Sí

3.3 **Políticas dirigidas a mujeres de la agricultura familiar, campesinas e indígenas**				
i. Mujeres Campesinas e Indígenas (1989)	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Subsecretaría de Agricultura Familiar	Mujeres campesinas, trabajadoras rurales y de los pueblos originarios	Promoción de la organización (Mesa Nacional), difusión (Revista *Campesinas. Juntas por nuestra identidad, dignidad y autonomía)* y talleres.	Sí
ii. Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF) (2007)	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Subsecretaría de Agricultura Familiar	Productores/as de la Agricultora Familiar	Acceso a registro de datos básicos estructurales de la explotación y la familia agrícola	Se considera la doble titularidad del hombre y la mujer cuando son pareja, y de la mujer tanto si es titular sola o como cónyuge.
Iii. Programa Regional de Fortalecimiento Institucional de Políticas de Igualdad de Género en la Agricultura Familiar del Mecosur (2008)	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Unidad para el Cambio Rural (UCAR)	Funcionarios/as estatales, representantes de organizaciones de la agricultura familiar, agricultoras familiares y trabajadoras rurales.	Intercambios multilaterales, estudios, capacitación, elaboración de propuestas de política pública	Sí

Cuadro 2. Normas y legislación vinculada a las condiciones laborales y empoderamiento económico de las mujeres

1. Legislación nacional específica para el empoderamiento de las mujeres en el ámbito laboral y económico

Norma	Año	Tema
Ley Nº 11.595	1956	Igualdad de Remuneración entre la Mano de Obra Masculina y Femenina por un Trabajo de Igual Valor
Ley Nº 20.744 (de Contrato de Trabajo)	1976	Licencia por Maternidad (90 días)
Ley Nº 23.451	1987	Igualdad de Oportunidades y Trabajo entre Trabajadores y Trabajadoras con responsabilidades familiares
Reforma de la Constitución Nacional	1994	Convención de Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (incluye el ámbito laboral) Igualdad real de oportunidades y de trato y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución y los Tratados Internacionales (facultad del Congreso Nacional de promover medidas de Acción Positiva para garantizar a las mujeres dichos derechos). Régimen de seguridad social especial e integral de protección del niño/ de la niña y de la madre (durante el embarazo y la lactancia)
Ley Nº 24.576	1995	Promoción profesional y formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y trato como derecho fundamental para todos los trabajadores y trabajadoras.
Decreto 1.363 del Poder Ejecutivo Nacional (PEN)	1997	Igualdad de Trato entre Agentes de la Administración Pública Nacional.
Decreto 254 del PEN	1998	Plan para la Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral.
Ley. Nº 25.250 (de Reforma Laboral)	2000	Estímulo al Empleo Estable: Incorporación de Dos Incentivos para el Empleo de Mujeres (eximición para el empleador sobre la mitad de las contribuciones vigentes, y subsidio al pago de remuneraciones).
Resolución General de la Administración general de Ingresos Públicos (AFIP) 2055	2006	Régimen Especial de Seguridad Social para Empleados/as del Servicio Doméstico.
Ley 26.233	2007	Promoción y regulación de los Centros de Desarrollo Infantil Comunitarios.
Ley 26.485	2009	Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en los ámbitos en que desarrollen sus relaciones interpersonales (incluye definición de violencia económica y patrimonial).
Ley 25.674	2012	Cupo Sindical Femenino. Participación Femenina en las Unidades de Negociación Colectiva de las Condiciones Laborales (mínimo 30%).
Ley Nº 26.844	2013	Régimen especial de contrato de trabajo para el personal de casas particulares.

2. Legislación nacional general vinculada al empoderamiento de las mujeres

Norma	Año	Tema
Ley Nº 24.012	1991	Cupo Femenino en Cargos Políticos Electivos
Reforma de la Constitución Nacional	1994	Garantía constitucional del pleno ejercicio de los derechos políticos, Igualdad real de oportunidades entre varones y mujeres para el acceso a cargos electivos y partidarios
Ley Nº 24.632	1996	Convención de Belém do Pará. Aprobación de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer
Ley Nº 25.087	1999	Delitos contra la Integridad Sexual
Ley Nº 25.273	2000	Sistema de Inasistencias Justificadas por Razones de Gravidez (para alumnas que cursen los ciclos de Enseñanza General Básica, Polimodal y Superior No Universitaria)
Ley Nº 25.584	2002	Embarazo y Maternidad Adolescente (Prohibición en establecimientos de educación pública de acciones que impidan el inicio o continuidad del ciclo escolar a alumnas embarazadas o madres en período de lactancia)
Ley Nº 25.673	2002	Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable
Ley Nº 26.150	2006.	Programa Nacional de Educación Sexual Integral
Consenso de Quito para el Adelanto de las Mujeres (suscrito por el país)	2007	Garantizar que las mujeres alcancen el más alto nivel jerárquico en la estructura del Estado y se fortalezca la institucionalidad de género en su conjunto.
Ley Nº 26.364	2008	Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas
Ley Nº 26.472	2008	Régimen de Prisión Domiciliaria y Ejecución Penal (Incluye a mujeres embarazadas y con niños/as menores de 5 años.)
Ley Nº 26.618	2010	Matrimonio Igualitario (para contrayentes que sean del mismo o de diferente sexo)
Ley Nº 26.522	2009	Tratamiento Igualitario en los Medios de Comunicación (para evitar la discriminación por razón de género u orientación sexual)
Decreto 936 del PEN	2011	Identidad de Género (Se entiende por identidad de género la vivencia interna e individual del género tal como cada

Norma	Año	Tema
		persona la siente, la cual puede corresponder o no con el sexo asignado al momento del nacimiento, incluyendo la vivencia personal del cuerpo.)
Ley Nº 26.862	2013	Reproducción Médicamente Asistida (acceso integral a los procedimientos y técnicas médico asistenciales)
Nuevo Código Civil y Comercial	2014	-Voluntad procreacional, nueva fuente de filiación -Derecho a poner de manera indistinta al/ a la recién nacido/a el apellido de la madre, del padre, o de ambos en cualquier orden -Matrimonio igualitario -Propuesta que compense a la parte que se vea más desfavorecida por la disolución del vínculo matrimonial (divorcio) -Derecho a la identidad de género. -Pactos prenupciales, con reconocimiento de los aportes económicos hechos por la mujer durante la convivencia y los desniveles que pudieron haberse generado por el trabajo doméstico -Cuidado personal del/de la hijo/a reconocido como un valor económico (Se constituye un aporte a su manutención.) -Reproducción humana asistida. -Reconocimiento de la existencia de la persona humana desde la concepción

Bibliografía

Argentina Trabaja (2012). Informe de Ejecución del Programa Argentina Trabaja: principales resultados al primer semestre de 2011. MDS. Buenos Aires.

Argentina Trabaja (2014). Primer Informe: antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. MDS. Buenos Aires.

Argentina Trabaja-Ellas Hacen (2014). Cuadernillo Formación Pre-laboral. Módulo: Economía Social. MDS. Buenos Aires.

Bustos, J. M. y Villafañe, S. (2011). Asignación Universal por Hijo: evaluación del impacto en los ingresos de los hogares y el mercado de trabajo. En *Trabajo, ocupación y empleo. La complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina 2011.* Serie Estudios, N° 10. Dirección de Estudios y Coordinación Macroeconómica. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. MTEYSS. Buenos Aires.

Carbajal, M. (2014). Nuevos derechos en la relación laboral. En *Página 12*, lunes 20 de octubre. Buenos Aires.

Cecchini, S. y Madariaga, A. (2011). Programas de Transferencias Condicionadas. Balance de la Experiencia reciente en América Latina y el Caribe. En *Cuaderno de la Cepal*, N° 95. Santiago de Chile.

CEPAL, FAO, ONU Mujeres, PNUD, OIT (2013). Trabajo decente e igualdad de género: políticas para mejorar el acceso y la calidad del empleo de las mujeres en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile.

CONAMI (Comisión Nacional de Microcrédito) (2013). Informe específico de gestión: coordinación de seguimiento estratégico. CONAMI-MDS. Buenos Aires.

CONAMI (2014) Empadronamiento. Área Software de Crédito. CONAMI. MDS. Buenos Aires.

DERT (Dirección de Estudios en Relaciones del Trabajo) (2014). Estado de la negociación colectiva: primer Trimestre de 2014. MTEYSS. Buenos Aires.

Foti, P. (2011). Participación de las mujeres en las políticas públicas dirigidas a la economía social y solidaria en Argentina. Asociación Lola Mora/ IDAES-UNSAM- MES D. Buenos Aires.

INDEC (Instituto Nacional de Estadística y Censos) (2010). Censo Nacional de Población. Buenos Aires.

Lupica, C. (2014). Niñez, juventud y maternidad en la Argentina: interrelación de derechos y oportunidades a través del sistema de cuidado infantil. En *Newsletter del Observatorio de la Maternidad*, N° 78. Buenos Aires.

MDS (2014). Argentina Trabaja-Ellas Hacen 2014. Primer informe: antecedentes, creación y primera etapa de Ellas Hacen. MDS. Buenos Aires.

MTEYSS (2013). Boletín de Estadísticas de Género y Mercado de Trabajo. MTEYSS. Buenos Aires.

Novick, M., Rojo, S. y Castillo, V. (compiladoras) (2008). El trabajo femenino en la post convertibilidad. Argentina 2003-2007. MTEYSS-CEPAL-GTZ. Buenos Aires.

ANSES (2011). Análisis de la cobertura previsional del SIPA: protección, inclusión e igualdad. En *Observatorio de la Seguridad Social*. ANSES. Buenos Aires.

ANSES (2011). Asignación Universal por Hijo para la Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables. En *Observatorio de la Seguridad Social*. ANSES. Buenos Aires.

OSESS (Observatorio del Sur de la Economía Social y Solidaria) (2014). Mujer y Trabajo. Perspectivas desde la Economía Social y Solidaria. Taller Construcciones de Género y Trabajos de las Mujeres. UNQUI-CREES/FAMTESS. Universidad Nacional de Quilmes. Buenos Aires.

Programa Primeros Años (2014). La perspectiva de género en los primeros años. Cuadernillo. Coordinación Nacional de Políticas Sociales. Buenos Aires.

REDLES (Registro Nacional de Efectores Sociales de la Economía Social) (2014). Bases. Dirección Nacional de Fomento del Monotributo Social. MDS. Buenos Aires.

Rodríguez Enríquez, C. (2011). Programas de transferencias condicionadas de ingreso e igualdad de género: ¿por dónde anda América Latina? Serie Mujer y Desarrollo, Nº 109. División de Asuntos de Género. CEPAL. Santiago de Chile.

Rodríguez, M. J. (2008). Políticas públicas que contribuyan a la equidad de género: reconocer el problema para decidir cómo abordarlo. En *Revista de Trabajo*. Nueva Época. Año 4. Nº 6. MTEYSS. Buenos Aires.

Rodríguez, M. J., Mochi, S., Arias, D. y Zoroastro, S. (2014). Estrategias de Género y Diversidad Sexual en las Políticas de Empleo. Secretaría de Empleo del MTEYSS. Asesoría de Género y Diversidad Sexual. MTEYSS. Buenos Aires.

Rojo Brizuela, S. y Tumini, L. (2008). Inequidades de género en el mercado de trabajo de la Argentina: las brechas salariales. En *Revista de Trabajo*. Nueva Época. Año 4. Nº 6. MTEYSS. Buenos Aires.

Rojo Brizuela, S. y Tumini, L. (2011). Efectos de la crisis financiera mundial en el empleo de las mujeres en la Argentina 2008-2009. En *Trabajo, ocupación y empleo: la complejidad del empleo, la protección social y las relaciones laborales. Argentina 2011*. Serie de Estudios Nº 10. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. MTEYSS. Buenos Aires.

Trajtemberg, D. et al. (2008). Equidad de género en la negociación colectiva post convertibilidad. Departamento de Negociación Colectiva. Dirección de Estudios de Relaciones de Trabajo. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales. MTEYSS. Buenos Aires.

UNICEF y MDS (2012). Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVNA) 2011-2012. Buenos Aires.

Esta publicación fue realizada con el apoyo de **ONU Mujeres**