

El género del trabajo

Entre la casa,
el sueldo
y los derechos



CIPPEC



El género del trabajo: entre la casa, el sueldo y los derechos
/ Gala Díaz Langou... [et al.] – 1ª ed. – Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Fundación CIPPEC, 2019.
360 p.; 24 x 17 cm.

ISBN 978-987-1479-49-8

1. Políticas Públicas. 2. Mercado de Trabajo. 3. Género.

I. Díaz Langou, Gala.

CDD 331.5

Diseño y diagramación: Santiago Goría y Tomás Ruiz / www.thisistender.com

Edición: Victoria Inverga

© Gala Díaz Langou, Gimena de León, José Florito, Florencia Caro Sachetti,
Alejandro Biondi Rodríguez y Matilde Karczmarczyk, 2019.

© CIPPEC, 2019

Av. Callao 25, piso 1A, C1022AAA, CABA

www.cippec.org

© OIT, 2019

Av. Córdoba 950, pisos 13 y 14, C1054AAV, CABA

zwww.ilo.org/buenosaires

© ONU Mujeres, 2019

Av. Entre Ríos 181, piso 1, C1079ABB, CABA

lac.unwomen.org

© PNUD, 2019

Esmeralda 130, piso 13, C1035ABD, CABA

www.ar.undp.org

Hecho el depósito que dispone la ley 11.723.

Esta primera edición se terminó de imprimir en Talleres Trama S.A., Pasaje Garro 3160/70,
Ciudad Autónoma de Buenos Aires, República Argentina, en noviembre de 2019.



Todo el contenido de *El género del trabajo* se encuentra bajo licencia Atribución-NoComercial-Sin-Derivadas 4.0 Internacional (CC BY-NC-ND 4.0). Serán válidos todos los usos establecidos por esta licencia, que pueden consultarse en <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Para citar este libro: Díaz Langou, G., De León, G., Florito, J., Caro Sachetti, F., Biondi, A. & Karczmarczyk, M. (2019). *El género del trabajo. Entre la casa, el sueldo y los derechos*. Buenos Aires: CIPPEC-OIT-ONU Mujeres-PNUD.

El análisis y las recomendaciones de políticas de esta publicación no reflejan necesariamente las opiniones del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, de la Organización Internacional del Trabajo, de ONU Mujeres, de sus Juntas Ejecutivas o de sus estados miembros, ni de todas las personas que integran CIPPEC.

El género del trabajo

AUTORAS Y AUTORES

Gala Díaz Langou

Gimena de León

José Florito

Florencia Caro Sachetti

Alejandro Biondi Rodríguez

Matilde Karczmarczyk

El género del trabajo

Entre la casa, el sueldo y los derechos

AUTORAS Y AUTORES

Gala Díaz Langou

Gimena de León

José Florito

Florencia Caro Sachetti

Alejandro Biondi Rodríguez

Matilde Karczmarczyk

CIPPEC 



 **ONU** 
MUJERES



Sobre el uso del lenguaje

Las autoras y los autores de este libro reconocemos la influencia del lenguaje sobre la manera de percibir la realidad, incluyendo la creciente evidencia del impacto del género gramatical sobre la reproducción de estereotipos sexistas (Minoldo & Balián, 2018) y del potencial de los pronombres neutros para reducir los sesgos en contra de los géneros no masculinos (Tavits & Pérez, 2019). El uso de un lenguaje que no discrimine y que permita visibilizar todos los géneros es, entonces, una preocupación central de quienes participamos de esta publicación. Dado que no hay acuerdo sobre la manera de hacerlo en castellano, y con el fin de evitar que las discusiones sobre este libro se centren en su forma en detrimento de su contenido, optamos por una solución basada en tres criterios: 1) evitar expresiones discriminatorias, 2) visibilizar el género cuando la situación comunicativa y el mensaje lo requieren para una comprensión correcta, y 3) no hacerlo cuando no resulta necesario. Las autoras y los autores esperamos que esta propuesta contribuya a realizar un uso más justo y preciso del lenguaje en este libro.

Agradecimientos

«¿Y si escribimos un libro?», nos preguntamos en junio de 2018, en una de las reuniones semanales de la iniciativa de género en el Programa de Protección Social de CIPPEC. En base a la trayectoria del programa, y luego de 10 meses de investigación aplicada, más de 40 reuniones y cinco borradores, *El género del trabajo* cristaliza nuestra contribución para lograr mejores políticas públicas en pos de la autonomía económica de las mujeres en Argentina.

Este libro es un producto mancomunado y colectivo. No hubiera sido posible sin el apoyo institucional de CIPPEC y, especialmente, de Julia Pomares, que promovió esta línea de trabajo desde sus inicios. Las autoras y los autores estamos igualmente en deuda con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). En la fase inicial del proyecto, la confianza de Silvia Morimoto y Luisa Carvalho fue clave para escalar de lo que originalmente hubieran sido una serie de documentos aislados, a un producto editorial integral. Por su parte, a Elva Lopez Mourelo, Alejandra Pángaro, Aileen Allen, Alejandra García y María Eugenia Miranda les agradecemos por su solidez técnica y acompañamiento durante todo el proceso. También estamos en deuda con Pedro Oliveira, René Mauricio Valdez y Florence Raes, cuyo apoyo institucional fue clave para que este libro exista.

A lo largo de los meses, *El género del trabajo* se nutrió de aportes específicos de muchos otros profesionales de CIPPEC. Luciana Petrone, analista del Programa de Protección Social, ofreció mucho más que asistencia de investigación: no podríamos haber encontrado persona más dedicada, detallista y experta para trabajar en este libro. A Fernando Filgueira y Vanesa D'Alessandre, investigadores del Programa

de Protección Social de CIPPEC, les estamos enormemente agradecidos por su minuciosa lectura y comentarios en el proceso de revisión de pares. Micaela Mastropietro, voluntaria del programa, contribuyó al relevamiento de políticas y de datos. Los equipos de los programas de Educación, Desarrollo Económico, Instituciones Políticas y Gestión Pública de CIPPEC, también realizaron contribuciones técnicas cruciales sobre políticas de cuidados, diagnóstico de mercado de trabajo y acceso de las mujeres a puestos jerárquicos en el sector público. El equipo de la Dirección de Desarrollo Institucional brindó un apoyo fundamental durante todo el proyecto. Sebastián Zírpolo y el equipo de la Dirección de Comunicación, finalmente, apoyaron en el desarrollo del título del libro y su estrategia de difusión.

Las autoras y los autores también queremos reconocer el trabajo de colegas que, desde fuera de CIPPEC, realizaron contribuciones cruciales para la solidez de esta publicación. A Fabián Repetto le estamos muy agradecidos por sus comentarios a versiones preliminares de este libro. Agradecemos también a Alabadas, Arredo, Chicas en Tecnología, Coca-Cola, el Consejo Publicitario Argentino, la Fundación Foro del Sur, la Fundación Mujeres en Igualdad, la Fundación para Estudio e Investigación de la Mujer, Gire, Grupo Newsan, La Caja, L'Oréal Argentina, la R.E.D. de empresas por la diversidad (UTDT), UPWARD y Whirlpool que, como integrantes del consorcio Mujeres en el Mercado de Trabajo: una Deuda y una Oportunidad, de CIPPEC, acompañaron y enriquecieron este proyecto. Las instituciones participantes de las jornadas de co-creación del proyecto institucional de CIPPEC #META (Metas Estratégicas para Transformar Argentina), también hicieron valiosos aportes a las recomendaciones de política pública que ofrece este libro.

Finalmente, el Programa de Protección Social quiere reconocer el trabajo de Victoria Inverga, cuya edición permitió integrar en la prosa de un único libro los aportes de muchas personas diferentes. Santiago Goría y Tomás Ruiz (This is Tender) fueron de mucha ayuda para pensar cómo transmitir gráficamente el mensaje del libro, les agradecemos por su dedicado trabajo de diseño y maquetación.

Cada una de las personas y organizaciones mencionadas contribuyeron a que *El género del trabajo* llegue hoy a las manos de las y los lectores interesados. A todas ellas, gracias por haber hecho posible que este libro nos ayude a pensar y trabajar para una Argentina con más igualdad económica entre los géneros.

Índice general

Prólogo: Agenda de Desarrollo Sostenible e igualdad de género	13
Prólogo: No hay excusas que valgan	15
Presentación	18

27

Sección I

Empoderamiento y autonomía económica de las mujeres: conceptos y argumentos para actuar

Capítulo 1 Marco teórico y conceptual	29
1. Introducción	30
2. El concepto de autonomía económica	32
3. Empoderamiento económico de género: un concepto para la praxis	35
4. A modo de síntesis	40
Capítulo 2 Argumentos para la acción	41
1. Introducción	42
2. La ventana de oportunidad demográfica	45
3. Los retornos económicos de la igualdad sustantiva de género	46
4. Derechos económicos de las mujeres y reducción de la pobreza	48
5. El futuro del trabajo	50
6. A modo de síntesis	51

53

Sección II

Las brechas de género en el mercado laboral argentino y sus determinantes

Capítulo 3 Acceso de las mujeres al mercado de trabajo	55
1. Introducción	56
2. Contexto e historia reciente	56
3. Actividad	59
4. Empleo	70
5. Intermitencias en la participación laboral	74
6. A modo de síntesis	77

Capítulo 4	Trayectoria y calidad del empleo de las mujeres	79
1.	Introducción	80
2.	Desocupación	82
3.	Extensión de la jornada laboral	87
4.	Informalidad y cobertura de protección social	92
5.	Trabajo independiente	101
6.	Segmentación horizontal	107
7.	Brecha de ingresos	110
8.	Formas atípicas de empleo	116
9.	A modo de síntesis	122
Capítulo 5	Acceso a puestos jerárquicos	123
1.	Introducción	124
2.	Acceso a cargos jerárquicos en el sector privado	127
3.	Acceso a puestos jerárquicos en cargos públicos	131
4.	A modo de síntesis	140
Capítulo 6	Determinantes de la participación económica de las mujeres	143
1.	Introducción	144
2.	Cuidado y trabajo doméstico no remunerado	145
3.	Normas sociales, sesgos y estereotipos de género	153
4.	Educación	162
5.	A modo de síntesis	169

Sección III

El rol del Estado: leyes, instituciones y políticas para la igualdad de género

Capítulo 7	Marco normativo e institucional de la igualdad sustantiva de género en Argentina	173
1.	Introducción	174
2.	Los derechos económicos de las mujeres	174
3.	La institucionalidad de género en Argentina: trayectoria y situación actual	184
4.	A modo de síntesis	193

Capítulo 8 Políticas públicas nacionales y brechas de género en el mercado de trabajo	195
1. Introducción	196
2. Cuidados, conciliación y derecho a la salud sexual y reproductiva	197
3. Mercado de trabajo y protección social	215
4. Políticas socioeducativas	231
5. Cambio cultural	239
6. A modo de síntesis	249

Sección IV

Aprendizajes, recomendaciones y ruta a futuro

Capítulo 9 Políticas públicas para cerrar las brechas: lecciones aprendidas y recomendaciones	253
1. Introducción	254
2. Restricciones sobre el tiempo de las mujeres	255
3. Trabajo decente y protección social	278
4. Políticas socioeducativas	298
5. Cambio cultural	302
6. Institucionalidad	312
7. A modo de síntesis	317
Capítulo 10 Reflexiones finales	321
1. Introducción	322
2. La inevitable necesidad de la jerarquización política	324
3. El impacto del ciclo macroeconómico: sentar las condiciones para la reactivación	327
4. El largo plazo en agenda: la importancia de cambiar las normas sociales	329

ANEXO	331
--------------	------------

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SECCIÓN I	334
SECCIÓN II	338
SECCIÓN III	347
SECCIÓN IV	352

REFERENCIAS LEGISLATIVAS	359
---------------------------------	------------

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS	360
-------------------------------------	------------

ÍNDICE DE TABLAS	364
-------------------------	------------

ÍNDICE DE GRÁFICOS	365
---------------------------	------------

Prólogo

Agenda de Desarrollo Sostenible e igualdad de género

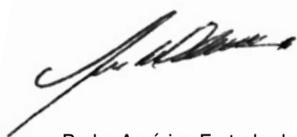
La Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible constituye un plan de acción global asumido por 193 países para promover el crecimiento económico inclusivo, la erradicación de la pobreza, la protección de nuestro planeta y la reducción de las desigualdades, todo lo cual enmarca las acciones llevadas a cabo por el Sistema de Naciones Unidas. Para su cumplimiento, la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y niñas son centrales. La Agenda postula que el desarrollo solo será sostenible si favorece por igual a mujeres y hombres. Para lograrlo, es necesario garantizar los derechos humanos de las mujeres y eliminar las formas de discriminación, que aún persisten. En la esfera económica, cobran especial relevancia: la necesidad de asegurar la igualdad de derechos en el acceso a los recursos económicos, el equilibrio en la distribución de la carga de trabajo del cuidado no remunerado, la igualdad de oportunidades en el mercado laboral (incluyendo las remuneraciones y la participación en la toma de decisiones), y la erradicación de la violencia contra las mujeres en el ámbito laboral. Bajo estas consideraciones se pensaron las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS). La meta 5.4 refiere a la necesidad de reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructura y una política integral de protección social, promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia. De igual modo, la meta 5.5 defiende la importancia de asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida pública y privada. Este objetivo se complementa con la meta 8.5 que hace referencia a la importancia de lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, así como la igualdad de remuneración por un trabajo de igual valor.

El cumplimiento de estas metas requiere de políticas públicas y de múltiples alianzas entre el gobierno, el sector privado, los sindicatos, la sociedad civil, las instituciones del mercado de trabajo, y las agencias del Sistema de las Naciones Unidas, entre otras, para lograr el cierre de las brechas de género en el acceso a derechos y oportunidades, promoviendo cambios en las normas sociales y en las relaciones de poder que contribuyan a un crecimiento económico inclusivo y a la reducción de la pobreza.

El género del trabajo presenta un diagnóstico de la situación de las mujeres en el mercado laboral del país. Mientras ahonda en los factores determinantes de las desigualdades de género, releva las políticas públicas en la materia y las iniciativas del sector privado, y también propone una serie de recomendaciones para reducir las brechas de género tanto desde el sector público como desde el privado. Sus hallazgos enriquecen el debate, permiten incluir estas temáticas en la agenda pública y gubernamental, aportan ideas innovadoras, y nutren de evidencia empírica el diseño de políticas y la toma de decisiones.

En Argentina, OIT, ONU Mujeres y PNUD trabajan para promover la inserción laboral y la autonomía económica de las mujeres, la eliminación de toda discriminación por razón de género, la erradicación de la violencia de género en el mundo del trabajo, la igualdad en el acceso a empleos de calidad y la toma de decisiones, y la reducción de la brecha salarial entre hombres y mujeres. También llevan a cabo actividades para favorecer la redistribución del trabajo de cuidado, promover la inserción de mujeres en sectores no tradicionales del mercado laboral, e impulsar la transición al empleo formal y el acceso a la protección social de la amplia proporción de mujeres que se desempeñan en la economía informal.

Celebramos la realización de este libro como parte de los resultados que produce la alianza entre OIT, ONU Mujeres y PNUD, en articulación con CIPPEC, para la promoción de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo en Argentina, la reducción de brechas para su efectiva inserción laboral y la ampliación de las políticas de cuidado. Agradecemos especialmente a CIPPEC por liderar este esfuerzo.



Pedro Américo Furtado de Oliveira
Director de la Oficina de País de OIT en Argentina



Florence Raes
Representante de ONU Mujeres en Argentina



René Mauricio Valdés
Representante Residente de PNUD en Argentina

Prólogo

No hay excusas que valgan

Como escribió Brigid Schulte, periodista de muchos años del Washington Post y actualmente directora de una iniciativa sobre equidad de género en New America –un centro de políticas públicas de Estados Unidos–, no es que las mujeres no hayan tenido talento para dejar su marca en el mundo de las ideas y el arte: nunca tuvieron el tiempo. Una gran mayoría ha sido tradicionalmente relegada a un rol de continua asistencia a los varones creadores, como Martha Freud, cuyo apoyo llegaba al punto de poner la pasta de dientes en el cepillo de su marido, o la esposa de Gustav Mahler, quien tenía prohibido componer y debía dedicar horas silenciosas a acompañar a su esposo. Incluso las mujeres que pueden dedicarse a su trabajo lo hacen de forma mucho más costosa e interrumpida. Patti Scialfa cuenta en el libro de Schulte sus dificultades para sentarse a escribir por tener que dedicar mucho más tiempo que su marido a las tareas domésticas, el cantante Bruce Springsteen.

Este problema no es solo de las mujeres de personalidades famosas y excéntricas. La posibilidad que las mujeres tuvieron, históricamente, para desarrollar una profesión fue siempre pequeña, absorbidas constantemente por el trabajo de cuidado de maridos, hijos y personas con dependencia. Alcanza a millones y millones de mujeres y la situación es aún más inequitativa para las mujeres de hogares más vulnerables.

La brecha entre mujeres y varones en el mundo del trabajo sigue estando presente, dado que, a pesar de los significativos avances de las últimas décadas, las dificultades para alcanzar la igualdad plena entre géneros son aún palpables: mientras que en Argentina un 80% de los varones participan del mercado laboral, solo el 59% de las mujeres lo hacen. Esto ubica a nuestro país en línea con el promedio latinoamericano y rezagado con respecto a algunos países que están innovando en la región, como Colombia y Uruguay. También se evidencian brechas importantes en el nivel de desempleo, subempleo, empleo no registrado, trayectorias laborales y el acceso a puestos de decisión para mujeres. La situación empeora para aquellas con hijos y que ostentan un menor nivel educativo.

Estas inequidades tienen una particularidad muy llamativa, con amplia evidencia en muchos países y ahora –gracias a este trabajo– también en Argentina: las brechas de género no solo son relevantes y un imperativo desde un enfoque de derechos, sino que también

tienen un impacto económico significativo. Hace décadas que el debate público en nuestro país está atravesado por un dilema crucial con posiciones antagónicas marcadas: o priorizar una mayor igualdad sustantiva o un mayor crecimiento económico. La igualdad económica de género constituye una notable excepción a este dilema: existe evidencia que muestra que una mayor igualdad sustantiva en la incorporación femenina al mercado de trabajo también trae aparejada una expansión económica.

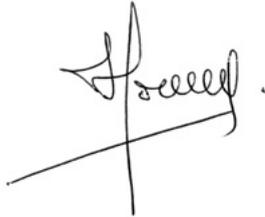
Una mayor participación de las mujeres en el mercado laboral podría potenciar las ventajas del bono demográfico que está viviendo Argentina, que terminará en las próximas décadas. El cierre de las brechas generaría un «bono de género» con retornos económicos importantes, dado que potenciaría aún más los niveles de empleo, consumo y crecimiento. Como ellas tienen, en promedio, menores ingresos y existe una mayor proporción de mujeres que no reciben remuneración y que son jefas de hogares monoparentales o en situación de pobreza, una mayor inclusión contribuiría a reducir los niveles de vulnerabilidad. La evidencia muestra que la inclusión laboral femenina también generaría retornos microeconómicos en el rendimiento de las empresas, debido a la diversidad de su capital humano.

Este libro muestra los desafíos que tienen las mujeres para acceder al mercado de trabajo y propone recomendaciones concretas, tanto de políticas públicas del ámbito estatal como en el sector privado, que permitan reducir esa brecha de género. Con ese horizonte, en las páginas que siguen se analizan las trayectorias laborales de las mujeres y la calidad de estos empleos una vez que ingresan al mercado laboral, con especial énfasis en los fenómenos de «escaleras rotas», que son las interrupciones en estas trayectorias a causa de la maternidad; de segregación horizontal, por desempeñarse en sectores de menores ingresos; y de informalidad laboral, que en algunos sectores alcanza al 90% de los puestos de trabajo. Este trabajo también aborda un aspecto muy relevante de esta brecha laboral entre mujeres y varones: el desigual acceso que tienen las mujeres a cargos jerárquicos, a pesar del cierre de la brecha educativa entre ambos.

Modificar instituciones y rasgos culturales profundamente arraigados es complejo y requiere un compromiso de muchas personas, pero, sobre todo, de los líderes políticos y los gobiernos que implementan políticas en distintos niveles, así como del sector empresarial, que tiene la capacidad de impulsar estas políticas en el sector privado y llevar a cabo esta incorporación femenina desde y en el mercado. Por ese motivo, este libro es el resultado de una iniciativa de CIPPEC en red junto a las agencias de Naciones Unidas y a instituciones y personas

de distintos ámbitos, tanto del mundo público como corporativo. Este modo de trabajo en alianza público-privada es el que proponemos para tomar las acciones que se requieren para cerrar estas brechas.

Confiamos en que *El género del trabajo* se constituya en un aporte para generar un debate basado en evidencia y análisis riguroso y que acelere la toma de decisiones estratégicas que contribuyan a reducir las inequidades y conduzcan a un crecimiento más inclusivo. Es una deuda con las mujeres. Y es un buen negocio. Esta vez no hay excusas que valgan.

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'Julia Pomares', with a long horizontal stroke extending to the left from the bottom of the signature.

Julia Pomares
Directora Ejecutiva de CIPPEC

Presentación

Les será dicho: la locura se apoderó del mundo, pero algunas personas se negaron a vivir en la oscuridad. Ustedes son los descendientes de la gente que le dijo que no a las sombras.

— Léonora Miano, *El crepúsculo del tormento* (2016)

«Mientras tenga preguntas sin respuestas, seguiré escribiendo» clamó Clarice Lispector en *La Hora de la Estrella*, una de sus novelas más famosas. Así postuló la noción de escritura como denuncia y como instrumento para intentar comprender la vastedad de un mundo que, a veces, le resultaba insoportable. Escribir se transforma entonces en un acto político, una *praxis* que busca una transformación de los hechos, dotándolos de entidad palpable mediante la palabra escrita. Si para Jorge Luis Borges ordenar una biblioteca era una forma de ejercer la crítica silenciosa, también lo es escribir un libro. Implica el ordenamiento de ideas y de datos, pasarlos por el tamiz de la interpretación que nunca está libre de una visión política de cómo deberían ser las cosas y de la distancia que existe respecto de cómo son.

En el auge del movimiento #MeToo, que reflejó el abuso sistemático que sufrían las mujeres en la industria cinematográfica estadounidense, la actriz y presentadora Oprah Winfrey cortó el aire con una promesa que emocionó a quienes estaban presentes en la entrega de los premios Golden Globes y a los millones de televidentes que seguían la transmisión: un nuevo día está en el horizonte. La igualdad sustantiva de género viene amaneciendo, en el mundo y en Argentina, gracias al esfuerzo de millones de mujeres y varones que, como señala el epígrafe de este capítulo, se negaron a vivir en la oscuridad. La luz es aún tenue y proyecta sombras extensas que amenazan los logros conquistados, pero ilumina el camino de quienes nos precedieron y el que le toca transitar a nuestra generación.

Todavía hoy, el género de una persona determina su participación en la economía y el goce de sus derechos económicos; existe un género del trabajo. En Argentina, esta realidad evidencia un incumplimiento de múltiples normas internacionales y domésticas, como el artículo 1º de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, que afirma «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros». La vulneración de los derechos económicos es grave en sí misma, pero también se encuentra

íntimamente vinculada a otras autonomías¹. Garantizar la titularidad plena de derechos para todas las personas, independientemente de su género, es una condición necesaria para emprender una senda de desarrollo inclusivo.

Las persistentes brechas de género en el mercado de trabajo en Argentina deben ser abordadas porque representan una vulneración a los derechos de las mujeres y el Estado se encuentra obligado a garantizarlos. Pero, además, constituye un imperativo por otros cuatro motivos. En primer lugar, por el contexto demográfico en el que se encuentra Argentina. En 2040, aproximadamente, el país tendrá una población envejecida y el sistema previsional ejercerá un peso considerable sobre las cuentas públicas. Una de las estrategias más efectivas para hacer frente a esta situación es promover que todas las personas en edad activa tengan una participación plena en el mercado de trabajo. Esto implica incluir a las mujeres y promover una mayor corresponsabilidad social en el cuidado y el trabajo no remunerado. En segundo lugar, cerrar las brechas de género genera retornos económicos, tanto a nivel micro, como a nivel macro, y es especialmente relevante en períodos recesivos. La igualdad sustantiva de género puede contribuir a reactivar la economía y, a través de una mayor diversidad, impulsar la innovación y la productividad. En tercer lugar, garantizar los derechos económicos de las mujeres tiene un vínculo directo con la reducción de la pobreza. Otorgar oportunidades educativas y laborales –mientras se promueve la corresponsabilidad social en el cuidado– es crucial para proveerles ingresos que puedan mejorar la situación de vulnerabilidad, especialmente de mujeres y niñas/os. La Agenda de Desarrollo 2030 prioriza a las poblaciones más rezagadas, lo cual sería imposible sin alcanzar la igualdad sustantiva de género. Por último, las transformaciones que está experimentando el mundo del trabajo, ligadas tanto al cambio tecnológico como a la transición demográfica, generan un contexto incierto sin precedentes. Ante este futuro laboral fortuito, es preciso implementar acciones que eviten la reproducción de patrones y sesgos de género en el mercado de trabajo. Así, la igualdad sustantiva de género constituye un imperativo por una cuestión de derechos, pero también por la estrategia de desarrollo a futuro del país.

En los últimos años se jerarquizó enormemente la agenda de género, pero eso no ocurrió para todas las autonomías. A pesar de la relevancia que tienen las brechas de género en el mercado de trabajo,

1 — La autonomía es el reconocimiento de la capacidad y la dotación de los recursos concretos, en forma de oportunidades, para que una persona tome libremente las decisiones que afectan a su vida (CEPAL, 2016). Se distinguen tres pilares de este concepto: el de la autonomía física, el de la autonomía para la toma de decisiones, y el de la autonomía económica. Este concepto será detallado con mayor profundidad en el capítulo 1.

el tema se encuentra relativamente invisibilizado en el debate público. Con este libro se busca contribuir a una mejor comprensión de los determinantes de las desigualdades económicas de género; a visibilizar la importancia del goce de los derechos económicos de las mujeres; y a evidenciar la urgencia detrás de este llamado a la acción. Para ello, se presenta un diagnóstico de la situación de las brechas de género en el mercado de trabajo, se brinda evidencia sobre los beneficios de cerrarlas desde una perspectiva de derechos y económica, y se proponen políticas en pos de este objetivo.

El libro es una iniciativa conjunta de CIPPEC con la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres), y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), cuatro instituciones que comparten el compromiso ante la situación. *El género del trabajo* constituye también el producto insignia del proyecto estratégico del Programa de Protección Social de CIPPEC, *Mujeres en el Mercado de Trabajo: una Deuda y una Oportunidad*, que busca evidenciar las brechas de género en el mercado laboral y promover acciones para cerrarlas. La iniciativa es llevada adelante por CIPPEC junto con un consorcio de empresas líderes y un grupo de socios estratégicos compuesto por organizaciones internacionales y sociedad civil.

Desde un punto de vista conceptual, es importante realizar algunas aclaraciones. En primer lugar, esta publicación se centra en aportar al debate sobre cómo cerrar las brechas de género en el mercado de trabajo. Estas brechas se encuentran íntimamente vinculadas a representaciones, estereotipos y prejuicios de género que operan en el plano interno de las personas, pero también se configuran como condicionantes externos del accionar individual –asignando expectativas, mandatos y roles sociales–. Esto genera un contexto de subordinación de las representaciones asociadas con lo «femenino» a aquellas vinculadas con lo «masculino», y otorga primacía a lo masculino por sobre todos los otros géneros, como categoría universal desde la cual se analiza y decide bajo una supuesta neutralidad (Molyneux, 2007). La representación real de estas brechas supondría un análisis de la situación en el mercado de trabajo de todas las personas pertenecientes a diversos géneros. Sin embargo, dada la ausencia de datos que permitan un análisis exhaustivo de género, este libro toma la desagregación por sexo en las categorías «mujer y varón» como manera de aproximarse a la problemática.

En segundo lugar, este libro propone como horizonte la «igualdad sustantiva de género», en lugar de la «igualdad» a secas o la «equidad». La igualdad es un concepto que surge de varios instrumentos normativos

y la corriente de derechos humanos, y tiene dos vertientes: la igualdad formal (o ante la ley) y la igualdad real, de resultados o sustantiva (que contempla tratar de forma desigual a quienes están en situaciones desiguales en los hechos, con el horizonte de garantizar la no discriminación, directa e indirecta) (ONU Mujeres, 2015; PNUD, 2014).

En ocasiones, la igualdad de género ha sido utilizada en consonancia con el primer enfoque, desde abordajes que proponen tratamientos idénticos a mujeres y varones, sin contemplar sus diferentes puntos de partida. Este fue el caso especialmente en América Latina, lo que motivaba a las representantes de la región en el proceso preparatorio de la IV Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing a plantear la posibilidad de utilizar «equidad» en lugar de «igualdad» (PNUD, 2014). Si bien en el discurso cotidiano «equidad de género» parecería referir de manera más unívoca a un ideal de sociedad más justa entre mujeres y varones, y este concepto también ha permeado en la oferta programática de los países de la región, su uso en lugar de «igualdad sustantiva de género» es problemático por distintas razones (PNUD, 2014). Mientras el derecho a la igualdad sustantiva implica garantizar, en los resultados, el derecho a la no discriminación, este no es necesariamente el caso para la equidad. Esto podría servir para justificar políticas compensatorias limitadas y acotadas en función de lo que cada persona o Estado entienda es «justo» para las mujeres, abriendo el juego a resultados donde exista compensación, pero no se garanticen medidas extra contra la discriminación. En el caso de las políticas de acción afirmativa, por ejemplo, ambos enfoques (equidad e igualdad sustantiva) exigirían implementarlas, pero solo la perspectiva de la igualdad sustantiva garantizaría también que se prevenga la no discriminación contra aquellas mujeres que alcancen puestos jerárquicos a raíz de estas políticas. Además, en términos jurídicos, «la equidad es a lo sumo una meta social de la cual los gobiernos pueden excusarse aludiendo a toda clase de justificaciones, mientras que la igualdad es un derecho humano y por lo tanto una obligación legal a la que no se pueden sustraer los Estados» (PNUD, 2014). Estos argumentos fundamentan que, en este libro, se priorice el término «igualdad sustantiva de género» siempre que sea posible. Cuando, por cuestiones sintácticas, se apele a las palabras «igualdad» (a secas) o «equidad», se entiende que ambas están alineadas con un horizonte de «igualdad sustantiva de género».

En tercer lugar, el enfoque conceptual de este libro parte del reconocimiento interseccional de que la experiencia de «ser mujer» dista enormemente de ser monolítica. Todo lo contrario: el género, como categoría de análisis y de opresión, interactúa dinámicamente con otros ejes de pertenencia sobre los que también se construyeron

relaciones sociales de dominación. La interacción entre género, raza y clase social (así como también, podríamos agregar, dimensiones como la orientación sexual, discapacidad, religión y edad) genera una pluralidad de situaciones con barreras diferentes para cada mujer. Así, la experiencia de ser una mujer de pueblos originarios en una situación vulnerable debe, necesariamente, reconocerse como diferente de aquella experiencia de una mujer blanca de mayor nivel socioeconómico. Los diagnósticos y la oferta programática del Estado deben partir de este reconocimiento. El enfoque interseccional también permite entender que las vulneraciones asociadas con cada uno de los ejes no se suman linealmente (Viveros Vigoya, 2016). Así, padecer discriminación de corte racista, clasista o sexista individualmente, entre otras, es cualitativamente diferente de experimentar más de una situación a la vez. El reconocimiento de la interseccionalidad de las fuentes de opresión es relevante en todas las dimensiones que hacen a la autonomía de las mujeres, incluyendo la económica². Desarrollar una mirada integral respecto de las identidades –que visibilice las particularidades de colectivos diferentes y en contextos de dominación diferentes, como el latinoamericano– es, entonces, crítico para avanzar hacia iniciativas públicas de igualdad sustantiva de género y de justicia social simultáneamente. En la medida en que la disponibilidad de datos e información lo permite, este libro procura dar cuenta de esta necesidad en el análisis y en las recomendaciones que plantea.

En cuarto lugar, el libro ilustra las brechas laborales entre mujeres y varones en términos de acceso al mercado de trabajo, trayectoria laboral y participación en puestos de toma de decisiones en Argentina. Estos datos desagregados por sexo se cruzan con otras variables, tales como nivel educativo, ingresos, región o edad, para identificar posibles interseccionalidades que acentúan los obstáculos. Cabe destacar que el análisis de los indicadores según características sociodemográficas se realiza estableciendo correlaciones, pero sin ahondar en su relación causal.

El género del trabajo está organizado en cuatro secciones y diez capítulos. En la primera sección se realiza una introducción conceptual y argumentativa al libro. Con este objetivo, en el primer capítulo se aborda conceptualmente la noción de autonomía económica y de empo-

2 — El caso del mercado laboral, además, estuvo presente en la reflexión interseccional desde la génesis del propio concepto, con el que se buscó visibilizar jurídicamente las formas particulares de discriminación que afectaban a las mujeres afrodescendientes empleadas por la compañía *General Motors* en Estados Unidos. Como argumenta Kimberlé Crenshaw, si bien las políticas de despidos basados en *seniority* que fueron aplicadas en la compañía en la década de 1970, no afectaban diferencialmente a «las mujeres» o a «las personas afrodescendientes», sí eran discriminatorias respecto de las personas que reunían ambos atributos, por el simple hecho de que ninguna mujer afrodescendiente en la compañía podía poseer más de unos pocos años de antigüedad cuando la empresa no contrataba mujeres afrodescendientes antes de 1964 (Crenshaw, 1989).

deramiento económico de las mujeres y se abre la discusión acerca de los factores que habilitan u obstaculizan el pleno goce de derechos económicos de las mujeres. Se define al empoderamiento económico como el vehículo para la consecución de la autonomía, y se problematiza el vínculo entre este y el mercado de trabajo, sobre todo en relación a la calidad del empleo como fundamento de su atributo empoderante. En el segundo capítulo se presenta la intersección entre el enfoque de derechos y el enfoque de género, y luego se sintetizan cuatro argumentos subsidiarios que respaldan la reducción de las brechas de género como estrategia para la promoción de un desarrollo inclusivo. El primero es el vínculo entre la igualdad económica de género y la transición demográfica: Argentina se encuentra actualmente en una ventana de oportunidad demográfica y la inclusión laboral de las mujeres puede actuar como un fuerte impulso al crecimiento. En segundo lugar, se evidencian mecanismos por los cuales el cierre de las brechas de género en el mercado de trabajo trae aparejados retornos económicos positivos. Un tercer argumento a favor del empoderamiento económico de las mujeres como vía de desarrollo inclusivo es la creciente feminización de la pobreza y su impacto en los hogares. Por último, se destaca la necesidad de abordar desde una perspectiva de género las oportunidades y desafíos del futuro del trabajo para mitigar los efectos diferenciados sobre mujeres y varones.

El objetivo de la segunda sección es identificar cuáles son las brechas de género en el mercado laboral argentino y sus determinantes. Los distintos obstáculos se dividen en tres categorías y cada una de ellas es abordada en un capítulo diferente: acceso al mercado de trabajo, trayectoria y calidad, y acceso a puestos jerárquicos. El capítulo tres documenta, a través del análisis de indicadores de acceso al mercado del trabajo, la persistencia de brechas de alrededor de 20 puntos porcentuales en las tasas de actividad y empleo de mujeres y varones y un estancamiento de esta diferencia. Dichas brechas son más marcadas para las mujeres jóvenes, de menor nivel de ingresos, de bajo nivel educativo y con mayores responsabilidades de cuidado. El capítulo cuatro continúa con el análisis de indicadores del mercado laboral, centrado en las brechas en las trayectorias y en la calidad del trabajo, donde se evidencia que las mujeres tienen mayores probabilidades de encontrarse desempleadas, subocupadas, o de trabajar en la informalidad o en sectores menos dinámicos. El análisis también confirma que estas brechas se acentúan para algunos grupos poblacionales. En el capítulo cinco se evidencia la brecha de género en el acceso a puestos de decisión, tanto en el sector privado como en el público. También se contempla el impacto positivo de las políticas de acción afirmativa

sobre el acceso de las mujeres a cargos jerárquicos en el Congreso, a través de la ley de paridad. Como cierre de la sección, en el capítulo seis se analizan los tres principales determinantes de la participación económica de las mujeres: el cuidado y el trabajo doméstico no remunerado, las normas sociales y los sesgos, y la educación. En primer lugar, debido a la familiarización y feminización de las tareas domésticas y de cuidado, las mujeres se enfrentan a una extensa carga de trabajo en el hogar. Ella impone una fuerte restricción temporal y afecta su acceso al mercado de trabajo y su trayectoria laboral. Respecto a las normas sociales, el capítulo analiza conceptualmente cómo estas se manifiestan mediante estereotipos y sesgos que se reproducen en el mercado de trabajo e incluso se institucionalizan en el marco normativo. Por último, el capítulo estudia las razones por las cuales la reversión de la brecha de género en la educación no se evidencia en el mercado de trabajo: pese a que las mujeres son mayoría entre la población estudiantil de todos los niveles, existe una fuerte segmentación horizontal que repercute sobre el rendimiento académico de mujeres y varones y se reproduce en el mercado laboral.

La tercera sección está compuesta por dos capítulos y detalla cómo actúa el Estado argentino frente a los problemas expuestos en la sección anterior. En el capítulo siete se presenta el marco institucional y normativo de la igualdad sustantiva de género en Argentina. Se introducen instrumentos normativos que garantizan los derechos económicos de las mujeres en el país (tanto a partir de la adhesión a tratados internacionales como a partir de legislaciones nacionales), los enfoques de las áreas mujer o de género y la trayectoria institucional de los asuntos de género en Argentina. En el capítulo ocho se consideran cuatro grupos de políticas públicas nacionales que tienen el potencial de impactar en las brechas de género en el mercado de trabajo. El análisis no pretende ser exhaustivo, sino que se centra en una selección de políticas con un fuerte potencial para promover la autonomía económica. Además, se decidió priorizar las acciones del Estado nacional, pero reconociendo la importancia de las administraciones subnacionales para promover la igualdad sustantiva de género y la necesidad de una mayor articulación entre los distintos niveles de gobierno. En primer lugar, se analizan las políticas de cuidado, corresponsabilidad y de salud sexual y reproductiva. Se incluyen los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) y el régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares, que tienen la potencialidad de aliviar las responsabilidades de cuidado que, tradicionalmente, recaen sobre las mujeres. Si bien el Estado nacional implementa varias políticas que avanzan en este sentido, la mayoría presenta problemas de cobertura

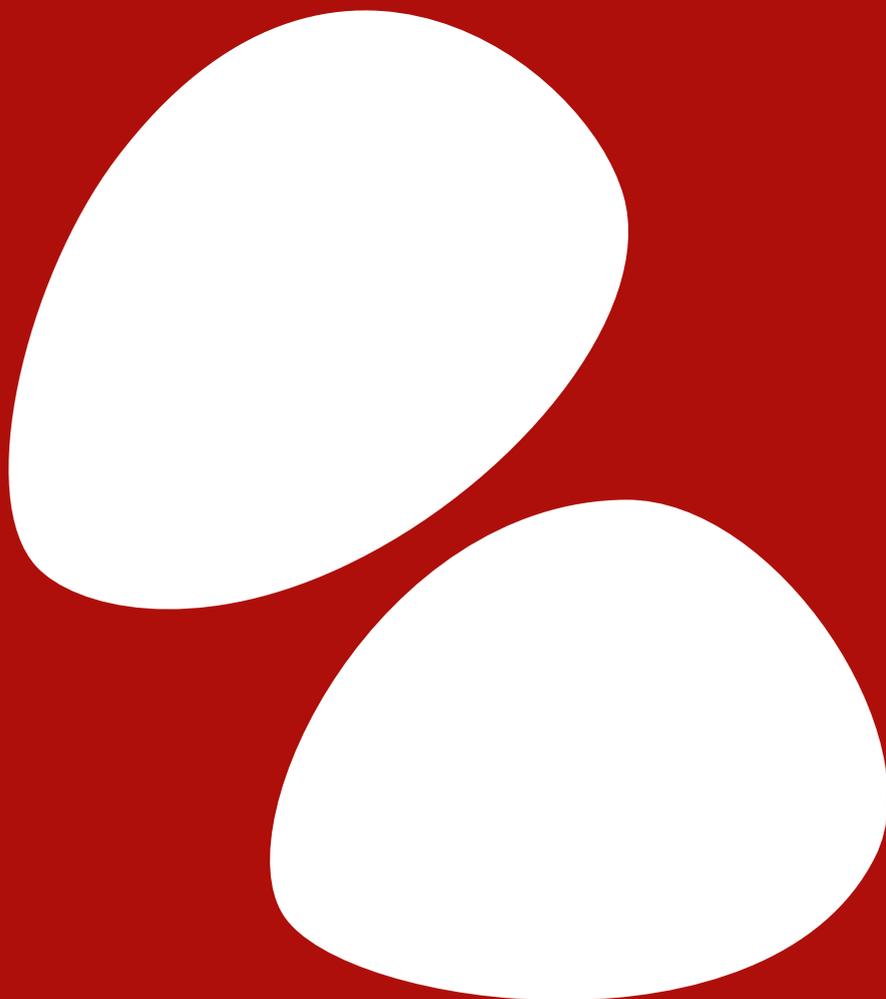
y una ausencia de perspectiva de género. En segundo lugar, se abordan las políticas de mercado de trabajo y protección social. Estas políticas también se destacan por carecer, en su mayoría, de una perspectiva de género. Mientras que en el caso de las políticas activas de mercado de trabajo hay mucho margen para la ampliación de la cobertura, en el sistema de transferencias, el principal problema radica en su inequidad. En tercer lugar, se examinan las políticas socioeducativas dirigidas a adolescentes y jóvenes, divididas en cuatro tipos: políticas de abordaje integral, políticas de acompañamiento, políticas de contenido curricular y actividades extraescolares, y programas de becas. De nuevo, el efecto inclusivo de las políticas podría maximizarse si se abordaran, específicamente, las problemáticas de género. Por último, en relación a las normas sociales y los sesgos, se presentan y analizan políticas que pueden contribuir al cambio cultural, como: la educación sexual integral y políticas de deconstrucción de normas de género, la promoción de la comunicación con perspectiva de género, y las intervenciones de acción afirmativa dirigidas a propiciar una mayor presencia de mujeres en puestos no tradicionales. En este último conjunto sí se evidencia una incorporación explícita de la perspectiva de género en el diseño, pero aún quedan desafíos pendientes para su efectiva implementación. Una característica común de todas las iniciativas analizadas en este capítulo es la escasez de herramientas de evaluación y monitoreo que permitan dar cuenta de sus efectos.

La sección cuatro busca sintetizar los aprendizajes, postular propuestas, y reflexionar sobre la ruta a futuro. En el capítulo nueve se presentan recomendaciones y lecciones aprendidas de otros países o del sector privado para cinco tipos de políticas públicas en Argentina. En primer lugar, se abordan las políticas dirigidas a aliviar la pobreza de tiempo de las mujeres, como la provisión pública de espacios CEC, la jornada extendida escolar o las políticas de tiempo de trabajo flexible. En segundo lugar, se presentan recomendaciones para promover el trabajo decente y el acceso a la protección social, como la adecuación de la formación profesional a las necesidades de las mujeres, las becas específicas para mujeres en determinados sectores, o políticas de formalización del trabajo doméstico, entre otras. En tercer lugar, se postulan recomendaciones para las políticas socioeducativas, como la provisión de servicios que faciliten la conciliación de las responsabilidades ligadas al cuidado con el sostenimiento de trayectorias educativas de las/os estudiantes con hijas/os y políticas que protejan las trayectorias educativas de la juventud. En cuarto lugar, se examinan lecciones de cara a acelerar el cambio cultural, como el fomento de una comunicación y un uso del lenguaje con perspectiva de género, o

la implementación de acciones afirmativas para garantizar una mayor participación de mujeres en puestos de toma de decisión y así, visibilizarlas como modelos referenciales. Dentro de esta sección se destaca el rol de la educación sexual integral (ESI) y su potencialidad para transversalizar la perspectiva de género en la educación a escala nacional. En quinto lugar, se proponen acciones para fortalecer el sistema de rectoría de las políticas públicas de género en el marco de la institucionalidad. Se abordan cuestiones como el rol del Instituto Nacional de las Mujeres (INAM), el desarrollo de sistemas de información con perspectiva de género, o la incorporación de la perspectiva de género en el presupuesto público. Por último, el capítulo diez presenta las reflexiones finales en clave de un análisis de la economía política para la implementación de estas recomendaciones en Argentina.

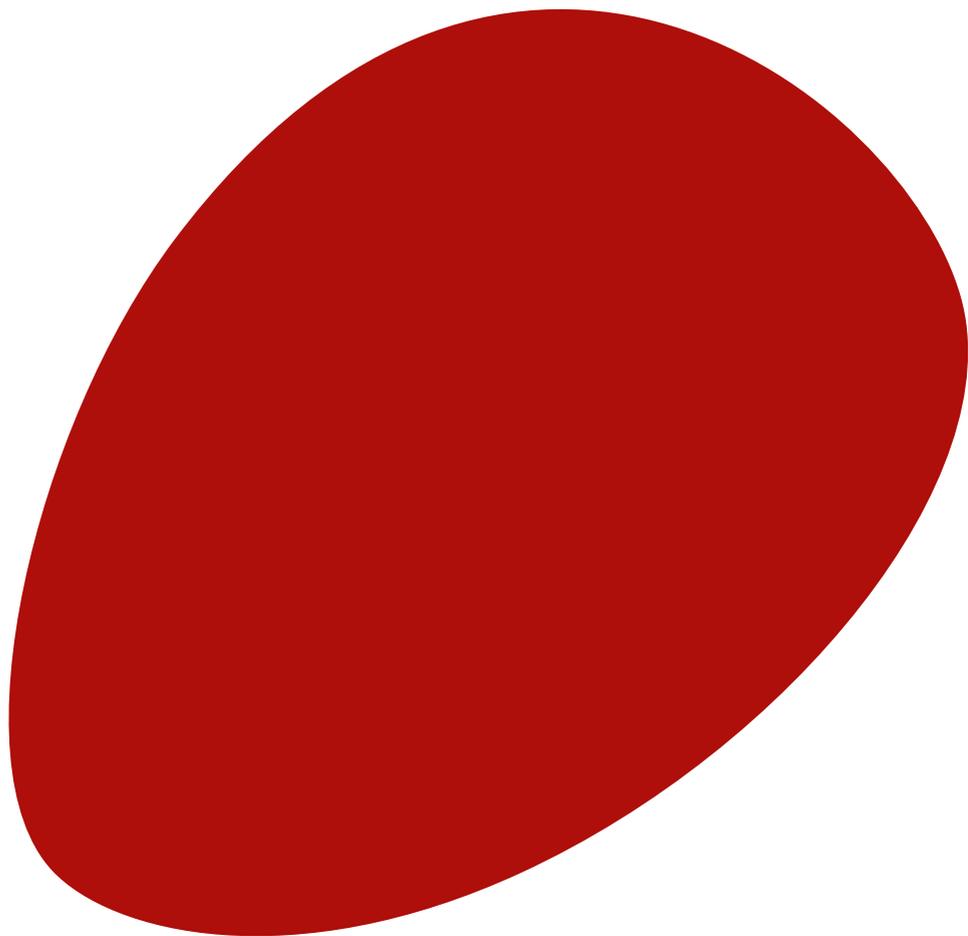
Los aportes presentes en este libro están basados en reflexiones imparciales y en la evidencia acerca de cómo reducir las brechas de género y conseguir los beneficios en términos de ejercicio de derechos y desarrollo socioeconómico. Sin embargo, su objetivo último es estrictamente político: como invita a hacer Léonora Miano, busca proteger las luces amanecidas de la igualdad sustantiva de género.

Sección I



**Empoderamiento y autonomía
económica de las mujeres: conceptos
y argumentos para actuar**

Capítulo 1



Marco teórico y conceptual

¿Es esto todo?

— Betty Friedan, *The Feminine Mystique* (1963)

1 Introducción

Betty Draper se sienta en su recién redecorado living. Su hija e hijo ya están acostados en el piso de arriba de su casa de los suburbios de Nueva York. Su marido, Don, avisó que no volvía esa noche. Enciende un cigarrillo, destapa la segunda botella de vino y su mirada se pierde en el vacío. El subtexto de la escena, que se repite a lo largo de la multipremiada serie *Mad Men*, es un eco de la pregunta de otra Betty, Betty Friedan: «¿Es esto todo?».

La activista norteamericana, pilar del feminismo estadounidense, denuncia el auge de un problema inefable: el deterioro de la salud mental de millones de amas de casas que, en la cúspide de los años dorados del desarrollo económico, no encuentran un sentido a sus vidas. El diagnóstico excede una solución material. No requiere de mejores electrodomésticos ni de un lugar de veraneo, sino de un cambio sustancial de las relaciones de género entre mujeres y varones, que reducen a estas últimas al cumplimiento de un «ser mujer» de cuya configuración no fueron parte. Queda claro que el análisis de Friedan es reducido, pero no limitado. Deliberadamente da cuenta de las condiciones de vida de las familias de clase media y alta durante las décadas de 1950 y 1960 en los grandes centros urbanos de Estados Unidos. Pero, precisamente, es esa circunscripción la que le permite una potencia descriptiva de las causas y los síntomas de la opresión femenina, que siempre es situada (Kabeer, 1992).

Sin embargo, el patriarcado, es decir, el entramado de normas sociales que categorizan determinados comportamientos como posibles, deseables y penados según el género del agente, se extiende a lo largo de la mayoría de los contextos geográficos e históricos (Harari, 2011). Se manifiesta en la tortura y aprisionamiento de mujeres solteras y viudas durante la caza de brujas en la Nueva Inglaterra del siglo xvii (Karlsen, 1987) y en los comentarios sobre el escote del vestido de una canciller alemana, en la vulneración al derecho a la interrupción legal del embarazo en algunos hospitales argentinos, y en el acoso sexual en las compañías japonesas (Huen, 2007).

El patriarcado impide que las mujeres gocen plenamente de la autonomía en condiciones de igualdad sustantiva. La autonomía es el reconocimiento de la capacidad y la dotación de los recursos concretos, en forma de oportunidades, para que una persona tome libremente las decisiones que afectan a su vida (CEPAL, 2016). Este libro se concentra

en la esfera de la autonomía económica por entender que es precisamente allí donde los avances recientes han sido más desarticulados, fortuitos y subrepresentados. Desarticulados: en tanto no surgen de una plataforma comprensiva de equiparación de las oportunidades económicas entre mujeres y varones, ni de un diagnóstico visible y compartido acerca de los déficits que, aún hoy, padecen las mujeres en ese sentido. Fortuitos: en la medida en que algunos de los principales logros derivan, en realidad, de agendas distintas a la de la igualdad sustantiva de género. Subrepresentados: a diferencia de experiencias recientes en la defensa de la autonomía física y en la toma de decisiones de las mujeres argentinas –tales como las campañas Ni Una Menos y Aborto Legal y el articulado interpartidario para la sanción de la Ley de Paridad en el Congreso de la Nación– la agenda económica no está respaldada por experiencias colectivas similares de igual magnitud, pese a la existencia de actores aislados (de organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales e instituciones académicas) que militan por esa causa.

La herramienta para reducir las brechas de género en el ejercicio de la autonomía económica es el **empoderamiento económico**. Es un término controversial dado que su amplio uso no estuvo libre de cierto estiramiento conceptual, lo que genera el riesgo de su vaciamiento de significado y de la consecuente imposibilidad de medir su efectiva consecución (Mosedale, 2005). Queda claro, sin embargo, que el término en sí mismo es una denuncia: connota la existencia de un grupo –en este caso, las mujeres en su diversidad– que se encuentran en una relación de inferioridad en el ejercicio del poder. Naila Kabeer (1992) define a este concepto como el proceso a través del cual quienes tuvieron negada la posibilidad de tomar decisiones de vida estratégicas, la adquieren.

Se deriva entonces, una clara relación entre empoderamiento económico y remoción de los obstáculos que impiden la participación plena en el mercado de trabajo, no solo en términos de acceso, sino también respecto de la calidad y la equidad de las trayectorias *vis a vis* con los varones. Esto es relevante porque, a pesar de que a menudo el acceso al mundo laboral se presenta como la panacea para el ejercicio de la autonomía económica, en la realidad concreta y situada de muchas mujeres esto agrava su situación de vulnerabilidad respecto al ejercicio de la agencia (Hunt & Samman, 2016). Puestos de empleo con déficits de trabajo decente (como el acceso a la protección social), que se toman como resultado de la insuficiencia de ingresos en el hogar en momentos de crisis económicas pueden, en realidad, reducir el margen de acción de las mujeres. Por lo tanto, el empoderamiento económico apunta a ampliar la toma de decisiones autónomas respecto de la activación

económica, independientemente de cuáles sean esas decisiones. En el caso del mercado de trabajo argentino, se observa que existen muchos condicionantes al ejercicio de la autonomía económica, incluso entre las mujeres que, habiendo superado los obstáculos para el acceso, están insertas en modalidades de trabajo remunerado.

En resumen, se entiende a la autonomía económica como un punto de llegada al que se puede acceder a través del proceso de empoderamiento. El foco de este libro es la **remoción de obstáculos en el mercado de trabajo** que imposibilitan que las mujeres accedan y gocen de trayectorias en condiciones de igualdad sustantiva. Esto no significa, sin embargo, negar que existen otras dimensiones de la autonomía económica que es necesario abordar, como el ahorro, la herencia y la administración de bienes, entre otros. A continuación, se detallan con mayor profundidad los conceptos de autonomía, de empoderamiento económico y la relación con el mercado de trabajo remunerado.

2 **El concepto de autonomía económica**

La autonomía es entendida como «la capacidad de las personas para tomar decisiones libres e informadas sobre sus vidas, de manera de poder ser y hacer en función de sus propias aspiraciones y deseos en el contexto que las hace posibles» (Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [OIG], 2011). Aquí la capacidad no se restringe a atributos individuales y personales, sino que se enmarca en la noción compleja de poder. Esto incluye elementos internos, pero también factores habilitadores u obstaculizadores del entorno para ejercer ese poder plenamente. Según Mosedale (2005) la noción de poder fue tradicionalmente asociada a la de *poder sobre*, es decir, la capacidad de una persona para influir sobre otra de modo que esta realice determinada acción que no realizaría *motu proprio*. Análisis posteriores, sin embargo, reconocieron que también se ejerce poder cuando se impide que determinado asunto, persona o colectivo se inmiscuya en la agenda pública. Este es el poder de agenda del que habla Lukes (1974) y que es crítico en el proceso de toma de decisiones colectivas. Sin embargo, nociones más estructuralistas de la distribución del poder dieron cuenta de una forma de ejercicio más sutil y, quizás por eso, más efectiva: la de generar horizontes de posibilidad, probabilidad, deseabilidad y condena para determinadas acciones según los atributos individuales o colectivos de personas y grupos. Así sucede que se normalizan ciertas aspiraciones y comportamientos para ciertos individuos y se penalizan o condenan para otros (Hayward, 1998). El ejercicio de estas tres manifestaciones del poder se combina en el entramado de

normas sociales y mecanismos, formales e informales, de verificación de su cumplimiento que constituye el patriarcado (Mosedale, 2005). En este marco, son las mujeres –y, en particular las que además pertenecen a minorías étnicas, raciales, de clase o sexuales– las que se encuentran en una situación de inferioridad en el ejercicio de la autonomía. Esto implica que el grado de libertad con el que cuentan para actuar de acuerdo con su elección, y no la de otros, es menor en relación con el de sus pares varones (Naciones Unidas, 2005).

Particularmente (pero no exclusivamente) en el contexto latinoamericano, existen tres cuestiones que las políticas públicas deben tener en cuenta a la hora de cerrar las brechas de género en el ejercicio de la autonomía.

En primer lugar, la articulación con el desarrollo sostenible fundado en el **enfoque de derechos humanos** que confluye en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, aprobada en la Organización de Naciones Unidas en 2015. Los ODS reconocen la centralidad de la igualdad sustantiva de género y su consecución, a través del empoderamiento de las mujeres, para construir modelos de desarrollo inclusivos y ajustados al pleno goce de derechos humanos en condiciones de igualdad sustantiva. El ODS 5, «Lograr la igualdad de género y empoderar a todas las mujeres y niñas», hace un foco particular en este asunto a partir de la definición de sus nueve metas. Pero los otros 16 ODS también incluyen compromisos de género de manera transversal: «la incorporación sistemática de una perspectiva de género en la implementación de la Agenda es crucial» (Naciones Unidas, 2015)³.

La segunda cuestión que las políticas públicas deben considerar está compuesta por la **intersección** y la **interculturalidad**. Este principio es el que reconoce la existencia de un sistema comprehensivo de estructuras de opresión que, en la simultaneidad de su ocurrencia, reducen en mayor medida los márgenes de libertad de las mujeres que pertenecen a determinados grupos sociales. En este paradigma, las discriminaciones por motivos de sexo, raza o etnia, orientación sexual, pobreza, condición migrante y otras, interactúan de forma tal que impiden la realización plena de los derechos humanos de quienes la padecen a través de medidas aisladas (González Perret & Deus Viana, 2015). Esto se vincula directamente con el enfoque de derechos humanos, fundamentalmente con el principio de no discriminación e

3 — Transversalizar la perspectiva de género refiere a incorporar al género como una variable en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las acciones de gobierno. La estrategia permite considerar e identificar las diferencias por género en los resultados potenciales de las políticas, a partir del diagnóstico de los determinantes de las brechas de género y con el objetivo explícito de disminuirlas (Thomas et al., 2018). Esta cuestión se analizará en mayor profundidad en el capítulo 7.

igualdad, que apunta al reconocimiento de que las manifestaciones de la discriminación son múltiples y están interconectadas (CEPAL, 2016).

Finalmente, el **principio de integralidad** es fundamental en la consecución de la autonomía. La clasificación de la autonomía en tres pilares (física, toma de decisiones y económica) solo se hace con fines analíticos y heurísticos, dado que es en la interrelación de los tres elementos en donde el proceso de empoderamiento, que permite la consecución de la igualdad sustantiva, avanza (OIG, 2011). En nuestra región, los principales desafíos para la autonomía física de las mujeres son las manifestaciones de la violencia de género y el déficit en el goce de derechos sexuales y reproductivos (OIG). En términos de toma de decisiones, la participación de mujeres en puestos jerárquicos, tanto en el sector público, como en el privado y el sindical, sigue siendo minoritaria (OIG). Finalmente, el tercer pilar es el de la autonomía económica, foco de este libro. Su alcance implica que las mujeres puedan: recibir ingresos y acceder a recursos propios que les permitan superar la pobreza; disponer libremente de su tiempo y decidir sobre su uso; acceder al mercado laboral; desarrollarse profesional y personalmente; participar de manera activa de la vida social y política; y dedicarse a sus seres queridos, sin que ello se transforme en una barrera para el logro de sus propias aspiraciones (CEPAL, 2016). Se puede entender que en el concepto de autonomía económica se interrelacionan dos elementos: la libertad para usar su tiempo de la forma en que desean y la ausencia de obstáculos para desarrollar el plan de vida ideado, particularmente en cuanto a la participación en las actividades económicas. De allí, se desprenden dos corolarios: la importancia de que la forma de generar ingresos no se traduzca en vulneraciones de los derechos (o de los otros pilares de la autonomía), por un lado, y la centralidad de la dedicación a tareas domésticas y de cuidado no remuneradas como factor fundamental de análisis y abordaje, por el otro. La **división sexual del trabajo**, entendida como la especialización funcional de mujeres y varones en la generación de valor para el hogar, representa un punto nodal en el poder diferencial que ejercen los individuos dentro y fuera del hogar en función de su sexo. Tiene consecuencias palpables sobre las oportunidades de las mujeres para generar y disponer de recursos e ingresos, es decir, para ser económicamente autónomas. A pesar de que existe una corriente teórica que postula que esta división funcional es racional, en la medida en que establece una lógica cooperativa entre mujer y varón para maximizar la eficiencia en la provisión de bienes y servicios a la unidad hogareña, otras corrientes señalan que el supuesto de cooperación es bastante fuerte y esconde, en realidad, relaciones asimétricas de poder en el seno del hogar. Modelos de negociación más complejos

explican esta asimetría en términos de los costos de salida: ante la ocurrencia del divorcio o la separación del hogar, los costos son mayores para un individuo (típicamente la mujer, con menor acceso y disposición de bienes e ingresos) que para otro. Esto genera que la mujer tenga menos incentivos para hacer valer su parecer en una discusión redistributiva sobre quién hace qué en el hogar (Folbre & England, 2003).

La literatura empírica para los países de la región latinoamericana señala que existen numerosos déficits en el ejercicio pleno de la autonomía económica por parte de las mujeres. Los recursos, finitos y escasos, no se reparten en forma igualitaria entre los miembros de los hogares y de la sociedad. Las mujeres tienen menos acceso al dinero y a otros recursos productivos como la tierra, la capacitación y las tecnologías. A su vez, la libre disposición de su tiempo está condicionada por el mandato de dedicarse al cuidado y al bienestar cotidiano de los miembros de sus familias (CEPAL, 2016). Las mujeres están, en síntesis, en una situación de asimetría de poder respecto de sus pares varones. Por eso es necesario que las políticas públicas apunten a cerrar esa brecha.

3 **Empoderamiento económico de género: un concepto para la praxis**

El término «**empoderamiento**» es ampliamente utilizado en una multiplicidad de esferas en relación a la igualdad sustantiva de género. Está presente en literatura teórica del feminismo, en las prácticas de desarrollo internacional, en consignas de grupos de incidencia y militancia, en la prensa y en la conversación diaria. Como ya se anticipó, este uso generalizado, sin embargo, atenta contra su precisión conceptual: se corre el riesgo de que se transforme en un término polisémico o, aún peor, en un término vacío de significado por su estiramiento conceptual (Mosedale, 2005). En consecuencia, es preciso determinar concretamente su significado en este contexto, entendiéndolo como una herramienta fundamental para alcanzar el pleno goce de la autonomía por parte de las mujeres (en particular de la dimensión económica).

La mayoría de las conceptualizaciones comparten cuatro características (Mosedale). En primer lugar, la noción de que hay un grupo que está en una situación de inferioridad en el marco de relaciones de poder asimétricas. En segundo lugar, que se trata de un proceso interno, individual y colectivo, en el sentido de que no se puede otorgar, sino, a lo sumo, generar las condiciones necesarias para que suceda. En tercer lugar, que implica una transición desde una situación de carencia de autonomía a una de capacidad, en el sentido amplio, de tomar decisiones trascendentales sobre la vida que las personas o los grupos quieren llevar.

Finalmente, que no tiene un producto concreto como resultado, sino que es un proceso continuo que no es unidireccional: puede ser revertido.

Existe, también, una característica adicional que es un poco más controversial, a pesar de que en general goza de un apoyo mayoritario. Es el que se vincula con su universalidad: la noción de que puede ser aplicado a todos los contextos geográfico-históricos concretos. Algunos ejercicios teóricos señalan que esto es imposible, dada la enorme variabilidad de la situación de las mujeres en todo el mundo y a lo largo de la historia. Existen críticas al uso universal del término que lo tildan de paternalista, condescendiente, e incluso imperialista (Mosedale, 2005). Otros autores apuntan a la diversidad cultural como un factor fundamental a tener en cuenta. Ellos señalan que el término «empoderamiento», en realidad, esconde una agenda de imposición cultural hegemónica por parte de los países centrales a patrones culturales que estiman inferiores (Mosedale). Sin embargo, quienes defienden la universalidad del concepto señalan que contiene, en su propia definición, un énfasis contextual que le permite sortear las nociones vinculadas a la heterogeneidad histórico-cultural de experiencias situadas (Mishra & Tripathi, 2018). El aspiracional del empoderamiento apunta a la realización plena de los derechos humanos de las mujeres en condiciones de igualdad sustantiva, por lo que la réplica acerca de la diversidad cultural implica una crítica a la universalidad del concepto de derechos humanos en sí mismo (Mosedale).

El concepto de empoderamiento rápidamente caló en las estrategias de desarrollo internacional que se propusieron desde una mirada de organismos de cooperación. Este proceso es el que Kabeer denomina como la instrumentalización del empoderamiento. Además de reconocer que es un fin en sí mismo para la consecución del pleno goce de derechos de las mujeres, se vinculó su alcance con el logro del desarrollo económico y social sustentable e inclusivo. Sin embargo, la autora argumenta que esta instrumentalización no estuvo libre de costos: requirió traducir las intuiciones del feminismo teórico al discurso de la política pública, proceso en el que se perdieron algunos de los elementos más sutiles del concepto original. Esa traducción requirió una definición operativa que permitiera cuantificar el avance del empoderamiento femenino, a pesar de que no toda la academia del feminismo teórico está de acuerdo con eso. Para parte de la literatura, la riqueza del vocablo reside, precisamente, en su ambigüedad, que habilita márgenes de acción diferenciales en espacios concretos (Batliwala, 1994). Algunos organismos internacionales avanzaron en una estrategia inductiva para esa definición y medición del empoderamiento económico de género. A partir del análisis del uso frecuente en proyectos

seleccionados, avanzaron en un ejercicio de correspondencia entre las diferentes nociones, implícitas y explícitas, para dar cuenta de ventajas y desventajas de cada una (Laszlo & Grantham, 2017).

Como ya se adelantó en la introducción, Kabeer realizó uno de los esfuerzos más populares y acabados para la conceptualización del empoderamiento de las mujeres. Lo define como **un proceso a través del que las mujeres desarrollan la capacidad, en términos de poder, para definir elecciones de vida estratégicas** (Kabeer, 1999). Las decisiones de vida estratégicas son aquellas que definen la forma en que una persona quiere conducir su trayectoria vital, y se oponen a decisiones que, aunque relevantes, son menos trascendentales⁴. La conceptualización de Kabeer contiene tres componentes interrelacionados. El primero de ellos son los recursos que forman las condiciones en las que se toman las decisiones. El segundo es la agencia, que es el proceso a través del que las mujeres toman conciencia de su situación de subordinación y de su capacidad de utilizar los recursos para cambiarla. Ella incluye la acción observable, y también, la percepción de que el sujeto puede operar sobre las condiciones de vida en las que está inserta/o. Finalmente están los logros, que son los resultados efectivamente alcanzados a través del uso de los recursos mediante la agencia (Kabeer). Según la interpretación de Mishra y Tripathi (2018), la agencia debe considerarse la esencia del empoderamiento, mientras que los recursos y los logros son las condiciones habilitadoras y los resultados, respectivamente. En relación a la autonomía, es necesario visibilizar la diferencia en términos de «estado» entre ambos conceptos. Mientras que el empoderamiento es un proceso continuo, la autonomía es un elemento más estático (y, en consecuencia, más fácil de medir). El empoderamiento conduce al ejercicio de la autonomía (Alkire, 2007).

En un intento por refinar los conceptos interrelacionados que contiene su definición de empoderamiento, Kabeer señala que los recursos no son solo aquellos entendidos en el sentido económico convencional, sino también los simbólicos, humanos y sociales en el sentido más amplio. Pueden asumir la forma de disponibilidad concreta o de potenciales reclamos y expectativas de acceso. Existen normas y reglas que disponen el acceso a estos recursos en diferentes áreas institucionales y de socialización. Este entramado regulatorio les da autoridad a algunos actores sobre otros en determinar quién recibe qué (Kabeer, 1999). La segunda dimensión, la de la agencia, tiene, a la vez,

4 — Aquí no se usa el término de la misma forma que lo usa Molyneux (1984) en su famosa distinción entre intereses estratégicos y prácticos. Esta autora define a los primeros como aquellos que apuntan a transformar radicalmente la estructura de las relaciones de género entre mujeres y varones, mientras que los segundos son los que las habilitan a cumplir, con costos menores, los roles asignados por las relaciones de género en el que están embebidas las personas.

significados positivos y negativos en relación al poder. En el sentido positivo, implica el «poder para» e incluye la capacidad de las personas para definir sus propias opciones de vida y perseguir sus metas. En el sentido negativo, refiere al «poder sobre», es decir, a la capacidad de actores o colectivos para atropellar el ejercicio de la agencia de otros (Kabeer, 1999). Sin embargo, Kabeer advierte que el poder puede operar en la ausencia de la agencia explícita: las normas sociales que regulan lo posible, lo deseable y lo probable para diferentes actores se reproducen sin necesidad de intervención de la agencia de actores específicos, como también puede suceder con el poder para definir agendas, como se mencionó antes (Lukes, 1974). La combinación de recursos y agencia constituye lo que Sen (1985) refiere como «capacidades»: el potencial que tienen las personas para conducir la vida de su elección, que constituyen los logros en la categorización de Kabeer.

El empoderamiento es un proceso a través del cual las mujeres desarrollan la capacidad, en términos de poder, para definir elecciones de vida estratégicas; es decir, para lograr su autonomía.

Esta noción de empoderamiento abre la discusión sobre factores habilitantes y obstaculizantes para el acceso a los recursos y el ejercicio de la agencia (Hunt & Samman, 2016). La literatura del desarrollo vinculó el proceso de empoderamiento económico con la participación en el mercado de trabajo remunerado y la distribución equitativa de las tareas de cuidado y domésticas no remuneradas, a partir de un diagnóstico compartido de que en prácticamente todo el mundo las mujeres encuentran mayores barreras para generar ingresos propios a partir del uso de su tiempo. Sin embargo, como se anticipaba, hallazgos empíricos dan cuenta de que la participación en el mercado de trabajo no siempre es empoderante, sino que esta relación es condicional al motivo del ingreso y de las trayectorias laborales de las mujeres (Hunt & Samman, 2016). Tal como señala Kabeer, es necesario concentrarse, no en las diferencias de los resultados del ejercicio de la toma de decisiones, sino en las condiciones en las que estas decisiones se toman y en los grados de libertad con los que se toman (Kabeer, 1999).

Es por eso que este libro, sin dejar de reconocer las consecuencias positivas, en términos agregados, que se detallan en el capítulo siguiente, se concentra en analizar las condiciones de acceso y las trayectorias laborales de las mujeres en el mercado de trabajo de Argentina desde una perspectiva de derechos humanos, identificando las brechas de ejercicio de derechos que se dan en diferentes etapas de este proceso.

RECUADRO 1

Breve síntesis de la historia del pensamiento feminista

Resumir las principales corrientes del pensamiento feminista es una tarea compleja dada la enorme diversidad de corrientes que existieron y existen, por lo que necesariamente será una simplificación con el objetivo de reconocer a pioneras de construcción de la praxis y teoría feministas.

Durante el período de liberalismo que llevó al fin del Antiguo Régimen Europeo, surgieron voces críticas de la relación asimétrica de poder entre mujeres y varones. Olympe de Gouges, autora de la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana (1791), y Mary Wollstonecraft, autora de *Vindicación de los Derechos de la Mujer* (1792), son ejemplos paradigmáticos. Lo incipiente de sus enfoques, sin embargo, es lo que ha llevado a considerar esta corriente como un protofeminismo que, sin embargo, informaría a pensadoras futuras (Ascarelli, 2004).

La primera ola de feminismo propiamente dicha, comprendida aproximadamente entre 1848 y 1950, tuvo como eje la ampliación de los derechos políticos de las mujeres, en particular el derecho al voto (Bennett, 1989). Una transformación crítica del movimiento es la iniciación del activismo político. Además de teorizar y publicar, las mujeres se organizaron en demostraciones públicas, generaron alianzas e idearon campañas específicas en Europa, Estados Unidos y América Latina. En Argentina, por ejemplo, a fines del siglo XIX, Virginia Bolten, anarquista, publica el periódico *La Voz de la Mujer*, cuyo lema fue «Ni Dios, ni patrón ni marido». Combinó su tarea editorial con la organización sindical (Molyneux, 1986). Las sufragistas de todo el mundo lograron, eventualmente, sus objetivos, aunque con grandes diferencias temporales. En Argentina, el derecho al voto recién se obtuvo en 1947 y se ejerció, por primera vez, en 1951, en línea con la mayoría de los países de la región. Merecen una mención especial las feministas de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuya intersección con la lucha obrera y su militancia llevó a grandes avances, como la legalización del aborto durante los primeros años del régimen (Rutchild, 1983).

La segunda ola de feminismo se inicia a principios de la década de 1960 y se extiende hasta finales del siglo XX. Tras haber ocupado los puestos laborales vacantes por la partida de los varones al combate durante la Segunda Guerra Mundial, una vez que el conflicto terminó, las mujeres fueron invitadas a regresar a la esfera doméstica. Sin embargo, la combinación de la experiencia colectiva del trabajo remunerado asalariado

y el desarrollo de innovaciones científicas respecto de la planificación familiar –como, por ejemplo, la invención de la píldora anticonceptiva– llevaron al feminismo a adoptar consignas que, a diferencia de la anterior ola, no se concentraban en obstáculos jurídicos (como la prohibición de votar o acceder a la universidad), sino sociales (Bennett, 1989). El derecho a trabajar, a ejercer la sexualidad libremente, a tomar decisiones reproductivas y participar activamente en asuntos públicos y puestos de liderazgo fueron algunas consignas que emergieron en Estados Unidos, Reino Unido y Francia.

En línea con este pensamiento, surgieron las críticas del feminismo anglosajón a los estados de bienestar, denunciando el lugar que ocupan las familias, sobre todo las mujeres, en la resolución del cuidado como eje de la desigualdad que experimentan las mujeres. La crítica feminista destacó que la configuración de los hogares entre fines del siglo XIX y principios del siglo XX generó un tipo ideal y monolítico de familia nuclear, organizada en una modalidad de varón-trabajador y mujer-cuidadora que sostuvo el diseño de estados de bienestar. Estos modelos de estado, por ende, no problematizaron el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado de las mujeres, que sostenía el funcionamiento de los hogares; ni brindaron solución a esta subordinación femenina a través de servicios o prestaciones (Orloff, 2009; Sainsbury, 1994; Daly & Lewis, 2000)⁵. Estos aspectos constituyeron una de las banderas que el feminismo levantaría más adelante.

El origen de la tercera ola del feminismo es difícil de determinar. Hay quienes lo señalan en Estados Unidos en la década de 1990 y lo remontan a un caso concreto: la denuncia de Anita Hill a Clarence Thomas, nominado a la Corte Suprema de Justicia de ese país, por acoso sexual en 1991. El caso, que concluyó con el candidato siendo ratificado por el Congreso en un voto de 52 a 48, llevó a Rebecca Walker a publicar un artículo en el que afirmó no ser una feminista postfeminismo, sino una representante de la tercera ola (Walker, 1995). La tercera ola es la que reconoce la mayor diversidad de movimientos internos, que incluyen la teoría queer, el ecofeminismo, el transfeminismo, y el afrofeminismo, entre otros. Las representantes de esta etapa apuntalan la agencia de la mujer en el marco de un contexto fuertemente patriarcal y rescatan la praxis política como mecanismo para derribar ese marco de condicionamiento (Yuval-Davis, 2006). A partir del siglo XXI se puede destacar el surgimiento de grupos transversales de mujeres con fuerte capacidad

5 — Esping-Andersen dedicó su obra seminal (*Los tres mundos del estado de bienestar*, 1990) a analizar y categorizar las diferentes variantes de estado de bienestar. En su estudio sitúa la acción del Estado en el marco de un régimen donde confluye también la acción de familias y mercados. Si bien este análisis permitió que la familia sea considerada en la provisión de bienes y servicios básicos que contribuyen al bienestar de la población, no dio cuenta de la organización y división del trabajo intrafamiliar, sobre todo respecto del trabajo de crianza y provisión de cuidados. Estos aspectos fueron eje de la crítica del feminismo, situación que Esping-Andersen recogió en sus obras posteriores, aunque sin hacer un énfasis particular en ello (Esping-Andersen, 2009).

de movilización e incidencia, que se convirtieron en actores políticos de peso en múltiples dominios de política pública. Algunos ejemplos son el colectivo Ni Una Menos

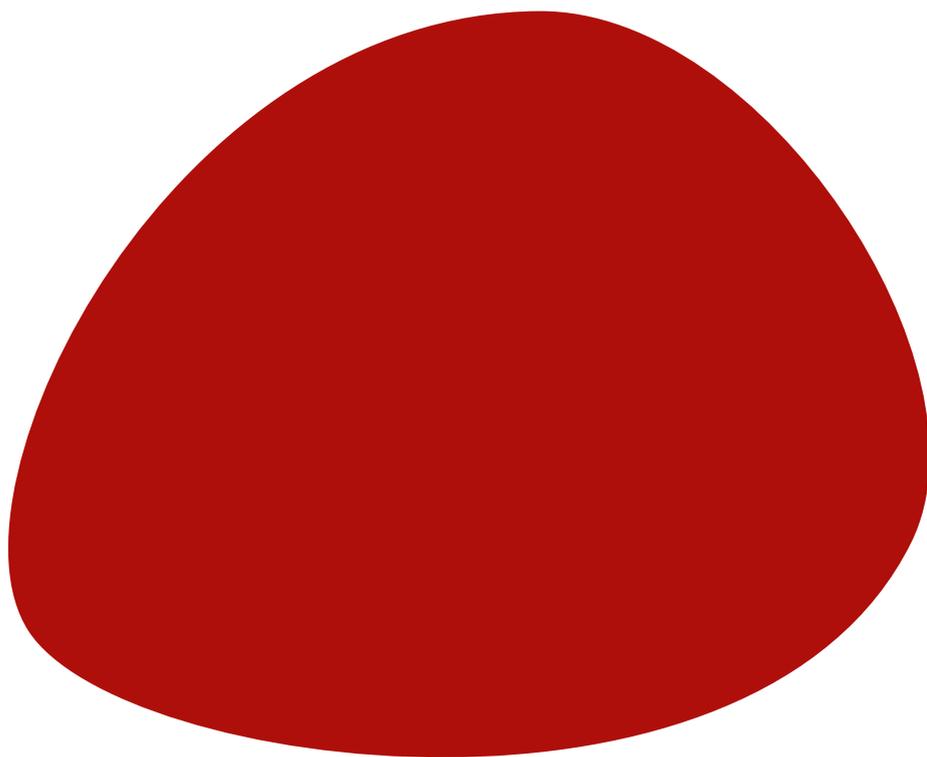
en Argentina y América Latina, el movimiento #MeToo en Estados Unidos, y diferentes plataformas de apoyo a la legalización del aborto en nuestro país y el extranjero.

4 ————— A modo de síntesis

Este primer capítulo avanzó en la conceptualización de la autonomía económica como derecho humano, cuyo ejercicio pleno por parte de las mujeres debe ser una aspiración de las políticas públicas. A su vez, presentó la noción de empoderamiento económico y su relación con el mercado de trabajo como instrumento para la consecución de la autonomía.

La autonomía se definió como el reconocimiento de la capacidad y la dotación de los recursos concretos, en forma de oportunidades, para que una persona tome libremente las decisiones que afectan a su vida (OIG, 2011). Se distinguen tres pilares de este concepto: el de la autonomía física, el de la autonomía para la toma de decisiones y el de la autonomía económica. Este libro se concentra en la esfera de la autonomía económica por entender que es en ese campo donde los avances recientes han sido más desarticulados, fortuitos y subrepresentados. Las brechas de género en el mercado de trabajo son la representación de la ausencia de la autonomía económica plena de las mujeres y el empoderamiento económico es el proceso mediante el cual esto puede lograrse. El objetivo es claro: cerrar las brechas económicas entre mujeres y varones es un paso necesario para promover el pleno goce de los derechos humanos.

Capítulo 2



Argumentos para la acción

En cien años, pensé llegando a mi puerta, las mujeres habrán dejado de ser el sexo protegido.

— Virginia Woolf, *Un cuarto propio* (1929)

1 Introducción

A principios del siglo pasado, Virginia Woolf se imaginaba el fin de la sociedad patriarcal. Para 2029 ideaba un mundo donde las mujeres tendrían acceso a oportunidades antes prohibidas y la libertad de expresar sus pensamientos y convertirse en lo que desearan. En aquella Inglaterra, las mujeres vivían subordinadas a los varones en términos sociales, económicos y políticos, su labor quedaba mayormente restringida a la esfera doméstica. En ese contexto, argumentaba Woolf, era imposible que saliera a la luz una versión femenina de Shakespeare; sin embargo, con un espacio para sí misma y una suma módica de dinero que pudiera administrar, la mujer podría dejar de ser la escritora anónima y ser valorada de igual modo que un varón.

En los noventa años que transcurrieron desde que Woolf escribió *Un cuarto propio*, la sociedad, sus normas y sus costumbres se han transformado. Sin lugar a dudas, las mujeres lograron trascender el ámbito del hogar y el incremento en su participación laboral fue uno de los principales fenómenos socioeconómicos. No obstante, nadie se atrevería a decir que estamos cerca de alcanzar el mundo que Woolf imaginaba para la próxima década: las diferencias entre mujeres y varones persisten y la lucha feminista para lograr la igualdad en derechos, sigue en pie.

La igualdad sustantiva de género no necesita justificaciones: eliminar las diferencias en las oportunidades para mujeres y varones es un fin en sí mismo, contribuye al cumplimiento de la Agenda 2030 y a alcanzar los derechos humanos para todos y todas. Si bien son palpables las dificultades para constituir una sociedad con igualdad plena entre sus integrantes, existen injusticias sufridas por niñas y mujeres que deben ser abordadas.

El género, entendido como el conjunto de normas, características, comportamientos y expectativas asociados a una identificación cultural determinada, condiciona las autonomías de las personas. Las mujeres ven restringida su agencia y accionar en distintos ámbitos de la vida por su simple condición de mujer. El plano económico es uno de estos ámbitos: se encuentran obstáculos en el acceso, la acumulación y el uso de recursos, y esto tiene fuertes implicancias en su bienestar y el de los hogares.

El enfoque de derechos resalta la importancia de diseñar, implementar y evaluar las políticas públicas en función de su aporte a la garantía de los derechos humanos. Los individuos son sujetos de derecho

y el Estado tiene el rol de garante de los derechos sociales, económicos y culturales, y de los derechos civiles y políticos de todas las personas, sin distinción de género, edad, etnia, o cualquier otra característica. Así, garantizar la plena titularidad de derechos para todas/os es una condición necesaria para emprender una senda de desarrollo inclusivo. Esto habilita a todas las personas, independientemente de su género, a realizar acciones y a reclamar el ejercicio pleno de sus derechos.

Como se describirá en mayor profundidad en el capítulo 7, diversos instrumentos normativos (como la Constitución Nacional, los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos y las leyes, regulaciones y ordenanzas nacionales, provinciales y locales) otorgan una base jurídica al enfoque de derechos, que opera como un marco conceptual para el desarrollo de políticas. Esto plantea, no solo la necesidad de formular nuevas políticas con este enfoque, sino también la revisión de iniciativas existentes con el fin de incorporar esta mirada.

El género, entendido como las normas, características, comportamientos y expectativas asociados a una identificación determinada, condiciona las autonomías de las personas. En el plano económico, las mujeres ven restringida su agencia por su condición de mujer: encuentran obstáculos en el acceso, la acumulación y el uso de recursos, y esto afecta su bienestar y el de los hogares.

Para que las políticas realmente contribuyan a la garantía de derechos, este enfoque sostiene que su formulación, implementación, monitoreo y evaluación deben estar guiadas por una serie de principios, que incluyen la no discriminación, la integralidad, la institucionalidad, la participación y la rendición de cuentas (Abramovich, 2006; Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015; Pautassi, 2007).

En este contexto, resulta indiscutible **la intersección entre el enfoque de derechos y el enfoque de género**. Las desigualdades de poder entre los géneros conducen a relaciones asimétricas entre mujeres y varones y a brechas en el goce efectivo de derechos. Estas asimetrías implican que, según el enfoque de garantía progresiva de derechos, deberían priorizarse las políticas que contribuyan a equiparar las oportunidades entre los géneros.

6 — A partir de la CEDAW (Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer, por sus siglas en inglés), la igualdad sustantiva se entiende como la igualdad de resultados entre mujeres y varones; y el concepto de igualdad formal, como la igualdad ante la ley.

En Argentina las mujeres no siempre fueron consideradas sujetos de derechos. Como se describió en el capítulo 1, las luchas feministas fueron clave para el progreso, incluso de aquellos derechos que eran considerados «universales» en su tiempo, como el derecho al voto.

Pese a la inclusión del principio de no discriminación por condición de género y/o sexo en los marcos normativos, aún no se logra garantizar la igualdad sustantiva⁶ en el ejercicio de los derechos. En Argentina, la discriminación todavía persiste en todos los ámbitos y en los más diversos grupos poblacionales, entre ellos, las mujeres. La segunda edición del Mapa Nacional de la Discriminación señala que en el ámbito laboral es donde esta situación se sufre con más frecuencia, afectando al 60% de las mujeres mayores de 18 años que declararon haberse sentido discriminadas alguna vez por su condición de mujer (INADI, 2014). Las desigualdades estructurales en las relaciones de poder entre mujeres y varones claman por la necesidad de promover políticas públicas que garanticen el acceso y cumplimiento de estos derechos.

La responsabilidad primaria de garantizar los derechos humanos de todas las personas recae sobre los estados. En este marco, el valor intrínseco de los derechos es razón necesaria y suficiente para promover el empoderamiento económico de las mujeres. Esto implica transformar las estructuras sociales, económicas e institucionales vigentes para asegurar el disfrute pleno de los derechos de las niñas y las mujeres y para que vivan en igualdad de condiciones y libres de discriminación.

El diagnóstico que se realiza en este libro busca identificar las brechas de género que infringen los derechos económicos de las mujeres en Argentina. Las opciones de política que se presentan en la última sección buscan llevar adelante propuestas para promover el goce de esos derechos.

En adición al cumplimiento de derechos, existen otros argumentos que convierten la igualdad sustantiva de género en una cuestión aún más unívoca. El resto de este capítulo ahonda en las justificaciones complementarias que reafirman la necesidad de promover la igualdad sustantiva entre mujeres y varones en el mercado de trabajo para garantizar un mayor desarrollo económico.

En primer lugar, se describe el vínculo de la igualdad sustantiva de género con la transición demográfica. Luego, se ahonda en los retornos económicos de cerrar las brechas entre mujeres y varones en el mercado de trabajo. En tercer lugar, se analiza el rol de la igualdad sustantiva de género en la reducción de la pobreza. Por último, se considera la importancia de reducir las brechas de cara al futuro del trabajo.

2 ————— La ventana de oportunidad demográfica

La **transición demográfica** es un proceso clave para el desarrollo de los países, dado su impacto transformador sobre la estructura de las sociedades (Caro Sachetti et al., 2019). La literatura resalta su rol en la evolución de las relaciones de género y el empoderamiento económico de las mujeres durante el último siglo (Davis & Van de Oever, 1982; Dyson, 2010) por el efecto de las distintas etapas de la transición sobre la salud de las mujeres, sus oportunidades laborales y educativas, y las responsabilidades de cuidado.

La transición se inicia ante una caída de la tasa de mortalidad, lo que conduce a un proceso de crecimiento poblacional. En una segunda etapa, la tasa de fertilidad comienza a caer, generando un aumento de la población adulta. Este momento se denomina «**ventana de oportunidad demográfica**» o «**bono demográfico**» y se caracteriza por una baja tasa de dependencia. Con el tiempo, la población comienza a envejecer y la tasa de dependencia se incrementa.

Según las estimaciones, Argentina se encuentra actualmente en la ventana de oportunidad demográfica, que implica una mayor cantidad de personas en edad económicamente activa que en edades dependientes. Esta situación crea una coyuntura propicia para el desarrollo del país: una mayor proporción de la población en edad de trabajar puede impulsar el crecimiento económico, a la vez que se requiere de un gasto público menor en la población potencialmente inactiva. El bono demográfico finalizará alrededor de 2040 (Gragnotati, Rofman, Apella, & Troiano, 2014), momento en el cual la ecuación se invertirá: ante una población envejecida, se precisarán más recursos del sistema previsional para mantener el bienestar de la población mediante la provisión de cuidados y el otorgamiento de jubilaciones y pensiones.

Los beneficios del bono demográfico, sin embargo, no están garantizados: Argentina debe implementar políticas activas para materializar estos efectos y, eventualmente, extender la ventana de oportunidad demográfica (Filgueira & Aulicino, 2015). En primer lugar, deben converger las tasas de fertilidad entre mujeres de los distintos niveles socioeconómicos, para evitar la reproducción de las desigualdades, pero tampoco deben caer por debajo de la tasa de reemplazo. En segundo lugar, las nuevas generaciones deben recibir educación de calidad para poder insertarse plenamente en un contexto de despliegue tecnológico en el mercado laboral, por lo cual es imprescindible la inversión en desarrollo humano. Por último, se requiere que la población en edad de ser económicamente activa, en efecto, lo sea: el mercado de trabajo debe brindar oportunidades de trabajo decente

para todos y todas, tanto para las nuevas cohortes, como para la población de edad más avanzada. Además, un contexto social, económico y jurídico estable es condición necesaria para garantizar inversiones productivas y para brindar una adecuada protección social a la población durante el ciclo de vida.

En este marco, el rol de las mujeres es ineludible: ellas representan la mayor proporción de personas en edad de trabajar que se encuentran en la inactividad, el desempleo o la informalidad, mientras realizan la mayor parte del trabajo no remunerado. Además, en Argentina ellas tienen, en promedio, más años de educación, lo cual suele tener una correlación positiva con el nivel de productividad. La inclusión laboral de las mujeres durante la ventana de oportunidad demográfica, acompañada de una redistribución social y el reconocimiento del valor del trabajo no remunerado, puede actuar como un fuerte impulso al crecimiento económico.

La transición demográfica facilita la participación laboral femenina de diversas maneras. Primero, la caída de la tasa de fecundidad conlleva beneficios para la salud de las mujeres (McNay, 2005). Además, ante una menor cantidad de nacimientos por mujer, se reduce la carga del trabajo de cuidados. No obstante, el efecto de la transición sobre las responsabilidades de cuidado puede ser ambiguo, dado el aumento en la proporción de personas mayores. La disponibilidad y accesibilidad de métodos anticonceptivos les permite a las mujeres postergar su maternidad y decidir la cantidad de hijas/os que quieren tener y cuándo hacerlo, lo cual puede facilitar su inserción laboral y educativa (McNay). Sin embargo, para fomentar el acceso a estas oportunidades, es necesario: promover oportunidades de trabajo decente; impulsar la corresponsabilidad en el cuidado; y proveer servicios de crianza, enseñanza y cuidado para la niñez, las personas mayores y otras poblaciones dependientes.

3 **Los retornos económicos de la igualdad sustantiva de género**

Cerrar las brechas de género en el mercado de trabajo es una buena inversión para promover tanto la igualdad como el crecimiento económico. La literatura permite sostener esta afirmación porque señala que las brechas producen costos en términos de desarrollo. Esto ocurre dado que se genera una subutilización de talento, se realiza una baja inversión en capital humano femenino, y se afecta el poder de negociación de las mujeres dentro de los hogares (Díaz Langou & Brest López, 2018).

A nivel micro y en contextos propicios a la diversidad, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo está asociada a una mayor productividad y también a mayores ingresos (Turban, Wu, & Zhang, 2019). Además, la diversidad en la fuerza laboral también tiene una relación positiva con las ganancias de las empresas, dado que la confluencia de perfiles variados en cuanto a educación, experiencias y origen podría contribuir a la resolución de problemas, la innovación y la creatividad (Page, 2007; WEF, 2016). En este aspecto, abundan los estudios que sugieren una correlación positiva entre la presencia de mujeres en puestos de toma de decisiones y los rendimientos económicos de las compañías (Díaz Langou & Brest López, 2018).

En términos macro, la evidencia también señala que garantizar los derechos económicos de las mujeres traería aparejados beneficios para la economía y la sociedad en su conjunto. El efecto positivo de cerrar las brechas de género entre mujeres y varones, no solo tendría efectos sobre el crecimiento económico, sino que también podría impactar sobre la reducción de la pobreza y la desigualdad, la promoción de la productividad y el desarrollo humano (Díaz Langou & Brest López).

A nivel global, se estima que eliminar las brechas de género para 2025 podría incrementar el PBI global anual en USD 28 billones (26%) (McKinsey Global Institute, 2015). Avanzar en esta dirección podría traer resultados muy positivos: si dentro de cada región todos los países imitaran al país con mayor igualdad sustantiva de género, el PBI mundial podría aumentar hasta 12 billones. Esto se debe a que, aunque las mujeres representan más de la mitad de la población económicamente activa, su contribución por medio del trabajo no remunerado no se contabiliza en las cuentas nacionales, mientras que su participación en el mercado de trabajo equivale al 37% del PBI global. Según McKinsey, el valor económico del trabajo no remunerado que realizan las mujeres alcanzaría los USD 10 billones (13% del PBI global). En una línea similar, OIT (2017) sugiere que el PBI global podría ascender en USD 5,3 billones si los países del G20 cumplieran la meta establecida en 2014 de reducir la brecha de participación laboral entre mujeres y varones en 25% para 2025.

En Argentina, CIPPEC ha generado evidencia acerca de los retornos económicos de implementar políticas con perspectiva de género que pueden reducir la carga del cuidado, que recae principalmente sobre las espaldas de las mujeres madres (Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna, & Capobianco, 2019). El estudio realizado se enfoca en tres políticas: la provisión de espacios de CEC; la ampliación de la jornada extendida en la educación primaria; y la universalización del régimen de transferencias a las familias con niños.

La elección de estas políticas se debe a que permiten una mejor conciliación de la vida productiva y reproductiva y pueden, así, contribuir a generar las condiciones necesarias para fomentar la igualdad sustantiva de género en el mercado laboral.

Según este estudio, la implementación de estas políticas produciría un incremento del empleo total de entre 0,7% y 6,4%, lo que sumaría entre 132 700 y 1 285 000 puestos de trabajo nuevos. Además, alrededor de la mitad de los nuevos empleos serían ocupados por mujeres y, así, las brechas de género en el empleo y la participación laboral podrían reducirse. Como consecuencia, la inversión en estas políticas tendría un efecto importante sobre el crecimiento económico: el PBI registraría un aumento de entre 0,7% y 5,3%. Si bien la implementación de estas políticas requeriría una inversión inicial de entre 0,6% y 3,6% del PBI, el aumento en la recaudación fiscal podría llevar al recupero del 56% de ese monto por vía impositiva (Díaz Langou, et al., 2019). Priorizar estas políticas que cierren las brechas de género puede contribuir a revertir ciclos económicos recesivos.

Generar las condiciones para que las mujeres accedan a oportunidades laborales promueve el cumplimiento de sus derechos y también puede conducir al goce del bono de género, denominación que reciben los potenciales retornos económicos frente a una mayor participación de las mujeres en el mercado de trabajo. El bono de género contribuye a lograr mayores tasas de empleo y de inversión, y así a un crecimiento y un desarrollo inclusivos.

4 **Derechos económicos de las mujeres y reducción de la pobreza**

Si bien la masiva inserción de las mujeres en el mercado de trabajo fue un importante motor detrás del crecimiento económico registrado en el último siglo, ellas aún encuentran desafíos para alcanzar oportunidades de trabajo decente y escapar de la vulnerabilidad económica: reciben menores salarios, son una mayor proporción entre quienes no perciben remuneración, se desempeñan en mayor medida en la economía informal, y también son mayoría como jefas de hogares en situación de pobreza.

La literatura describe una relación bidireccional entre la igualdad sustantiva de género y la pobreza. Por un lado, la prevalencia de la pobreza alimenta las brechas entre mujeres y varones. Por otro, las brechas de género pueden ser un obstáculo para la mejora de las condiciones de vida (Duflo, 2012). En este sentido, la autonomía económica de las mujeres no solo es un objetivo en sí mismo para garantizar dere-

chos, sino también por su potencial para reducir la pobreza. Como se mencionó en el capítulo 1, Naciones Unidas (2015) considera a la igualdad de género como un eje crucial para cumplir con los objetivos de la Agenda de Desarrollo Sostenible, incluyendo la reducción de la pobreza y el hambre en el mundo.

En las últimas décadas, el concepto de «**feminización de la pobreza**» cobró mayor relevancia en los estudios de género. En América Latina entre 2002 y 2014, el proceso de crecimiento económico y la expansión en la cobertura de la protección social contribuyeron a reducir la pobreza para el total de la población. Sin embargo, la proporción de mujeres en situación de vulnerabilidad se incrementó (ONU Mujeres, 2017). En Argentina y a diferencia de la región, si bien la pobreza no está feminizada, sí alcanza en mayor medida a los hogares con niñas/os, y particularmente a las familias «monomarentales». Al observar el total de las familias con hijas/os entre 0 y 4 años, alrededor del 96% de los hogares monoparentales tienen jefatura femenina. El 70% de estos hogares pertenece al 40% de menores ingresos, y en los hogares de mayor vulnerabilidad las mujeres presentan menores tasas de participación laboral y mayores responsabilidades de trabajo no remunerado (Encuesta Permanente de Hogares [EPH], 2018). Estos datos dan cuenta del vínculo entre la infantilización y la feminización de la pobreza, como también del círculo vicioso entre la baja participación laboral y la situación de vulnerabilidad.

El rol instrumental de la igualdad sustantiva de género para reducir la pobreza se encuentra fuertemente vinculado con su potencial para fomentar el crecimiento económico y el aprovechamiento del bono demográfico. En las últimas décadas, diversas iniciativas para reducir la pobreza comenzaron a enfocarse en las mujeres, como los programas de transferencias con corresponsabilidad (PTC) y los esquemas de microcréditos. El argumento subyacente sostenía que las mujeres invierten más en sus familias y así, se contribuye a mejorar el bienestar de los hogares. Si bien la evidencia no es concluyente sobre los impactos, estos programas tendrían implicancias, al menos, en algunos aspectos vinculados al bienestar de los niñas/os y los hogares (Duflo, 2011). Sin embargo, este tipo de políticas no promovía una transversalización de la perspectiva de género. Si bien dotaron a las mujeres de recursos, en muchos casos, los programas actuaron reforzando los roles de género tradicionales, al sostener el lugar de las mujeres en la esfera privada y sin promover una mayor corresponsabilidad. Así, las mujeres actuaron como una suerte de mecanismo a través del cual se lograron los resultados, en lugar de haber motivado su empoderamiento. Esto repercutió sobre el impacto de los programas en términos

de lograr una mayor autonomía de las mujeres y una transformación en las relaciones de género.

En este marco, garantizar el acceso de las mujeres a la educación y al mercado de trabajo es condición necesaria para proveerles ingresos y reducir su contexto de vulnerabilidad. Esto lograría proveer a los hogares con ingresos adicionales y puede ser de particular relevancia para los hogares monomarentales. Sin embargo, es imperativo que las políticas busquen una transversalización real de la mirada de género, fomentando la corresponsabilidad social en el cuidado, para así reducir la carga de trabajo no remunerado que recae sobre las mujeres.

5 --- El futuro del trabajo

El mundo del trabajo atraviesa actualmente una fuerte transformación. Por un lado, los avances tecnológicos vinculados a la automatización y a la inteligencia artificial amenazan con reemplazar puestos de trabajo existentes, mientras crean nuevas necesidades laborales. Por otro lado, la transición demográfica llevará a que Argentina tenga pronto una población envejecida, lo que implica que las personas estarán en el mercado de trabajo por más años, pero también que se incrementarán las necesidades de cuidado y habrá mayor presión sobre los sistemas de protección social.

Las mujeres se encuentran subrepresentadas en los sectores vinculados a la ciencia y la tecnología. En cambio, ellas son la abrumadora mayoría de quienes se desempeñan en tareas de cuidado, ya sea de manera remunerada o no. En las últimas décadas, se comenzó a generar lo que algunos llaman la «**revolución asimétrica de género**» (o «**revolución estancada**») (Wainerman, 2005; England, 2010; Lekfuangfu & Lordan, 2018): las mujeres incrementaron su participación en la esfera pública, pero el rol masculino al interior de los hogares no registró un cambio significativo. Desde distintos frentes, se impulsa a las mujeres a involucrarse en mayor medida en los sectores masculinizados, pero no ocurrió lo mismo con los varones. Frente a los cambios que están ocurriendo en el mercado de trabajo, resulta imperativo tomar acciones para prevenir la exacerbación de estas brechas, promover la igualdad de oportunidades entre mujeres y varones y asegurar que no quede nadie atrás.

Argentina es uno de los pocos países del mundo que muestra una brecha de género muy menor en el uso de tecnologías –en el uso del celular, la brecha es incluso a favor de las mujeres (Instituto Nacional de Estadística y Censos [INDEC], 2019; Asociación GSM [GSMA], 2019). Esta situación plantea aún más la necesidad de aprovechar las

habilidades tecnológicas de mujeres y varones y cerrar las brechas de género de cara al futuro del trabajo.

Abordar desde una perspectiva de género las oportunidades y desafíos que presenta el escenario laboral futuro es necesario para mitigar sus efectos diferenciados sobre mujeres y varones (Vaca Trigo, 2019). Las nuevas modalidades de empleo vinculadas a la tecnología plantean relaciones laborales y formas atípicas de trabajo que difieren de las tradicionales instituciones laborales y requieren asegurar condiciones de trabajo decente.

El surgimiento de la economía de plataformas brinda posibilidades de mayor flexibilidad a través de medios digitales. Sin embargo, también presenta el riesgo de perpetuar los roles estereotipados de mujeres y varones en el mercado de trabajo. La automatización, por su parte, reducirá la demanda laboral en diversos sectores, pero su efecto sobre la participación laboral de las mujeres en Argentina no es claro, por lo cual se requiere generar mayor evidencia al respecto.

Ante un futuro laboral incierto, es preciso implementar acciones que eviten la reproducción de patrones y sesgos de género en el mercado de trabajo. Esto implica incrementar la participación de las mujeres en los sectores más productivos, como así también generar marcos normativos y políticas públicas que faciliten la inserción y permanencia de las mujeres en el mercado laboral, evitando la precarización de los puestos de trabajo.

6 --- A modo de síntesis

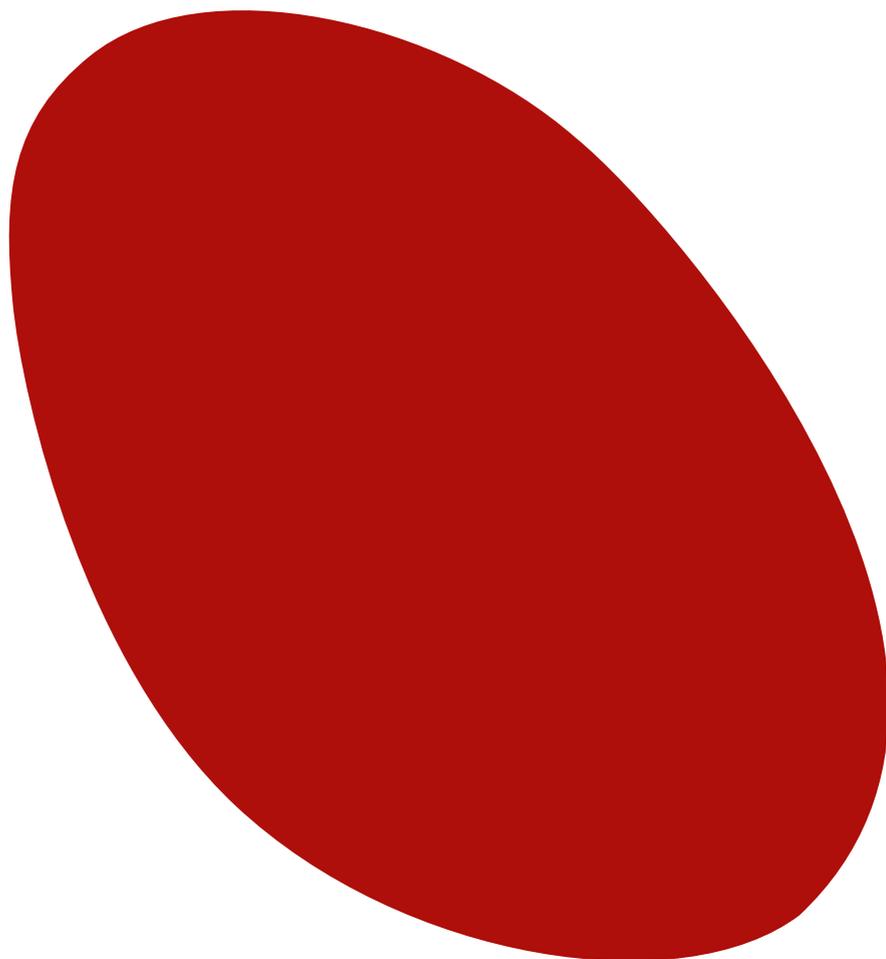
Este segundo capítulo argumentó la necesidad de cerrar las brechas de género. En primer lugar, se presentaron las implicancias del enfoque de derechos. Luego, se introdujeron argumentos secundarios acerca de los beneficios sociales y económicos agregados de propiciar el proceso de empoderamiento económico de las mujeres a través de políticas públicas que remuevan los obstáculos para su participación de calidad en el mercado de trabajo. La literatura deja en evidencia que cerrar las brechas de género es una condición necesaria para lograr un desarrollo inclusivo.

Sección II



**Las brechas de género
en el mercado laboral argentino
y sus determinantes**

Capítulo 3



**Acceso de las mujeres
al mercado de trabajo**

La cara de Patrick estaba radiante. «¿No está todo funcionando de maravilla para nosotros?» «No exactamente» dijo Ruth. «Yo quería mantener mi empleo, y si me iba, quería ir a un lugar mejor. No quería que me despidieran y tener un bebé como segunda opción».

— Philippa Gregory, *The Little House* (1996)

1 Introducción

Contenta con su carrera como periodista, con dudas acerca de comenzar una familia, y sin intenciones de abandonar su departamento en la ciudad, la vida de Ruth Cleary da un vuelco cuando, presionada por su esposo y sus suegros, se ve obligada a mudarse al campo, dejar de buscar trabajo y –tras una situación de violación conyugal– queda embarazada de su primer hijo. El alejamiento de su trabajo significó también, perder a sus amigos cercanos y tener que aceptar la maternidad y el trabajo doméstico y de cuidados como su único destino en la vida, incluso a costa de su salud integral. En *The Little House*, Philippa Gregory representa un caso límite, pero muy claro, para ilustrar cómo la esfera doméstica y los estereotipos y mandatos sociales de género atrapan a muchas mujeres en sus hogares y las alejan de otras trayectorias como la inserción laboral, incluso contra su voluntad. La historia de Ruth resuena con la historia de muchas mujeres jóvenes que experimentan el acceso al mercado de trabajo en forma intermitente, precaria, subsidiaria a la inserción laboral de sus parejas y con menores posibilidades de sostenerse en el tiempo.

En este capítulo se realizará un diagnóstico del acceso de las mujeres a la actividad económica en Argentina. Para ello, se analizará la tendencia reciente y la situación actual de las tasas de actividad⁷ y de empleo⁸.

2 Contexto e historia reciente

A lo largo de los procesos de desarrollo económico, la participación de las mujeres adultas en el mercado de trabajo evoluciona en forma de U. Es alta en contextos de ingresos bajos y predominio de ciertas formas de agricultura, cae con el desarrollo tecnológico y el aumento

7 — La tasa de actividad se calculará, en este libro, como el porcentaje entre la población económicamente activa y la población de referencia elegida (en general, 16 a 59 años). «Actividad» y «participación» se usarán de manera indistinta a lo largo de la sección. La tasa de empleo, por su parte, se calcula como el porcentaje entre la población ocupada y la población de referencia en este estudio (en general, 16 a 59 años).

8 — Como se aclaró en la introducción, dada la ausencia de datos que permitan un análisis verdaderamente de género, se tomará la desagregación por sexo en las categorías «varón y mujer» como manera de aproximarse a la problemática.

del nivel de ingresos en la sociedad (cuando es reemplazada por trabajo no remunerado en el hogar), y aumenta nuevamente con el incremento del nivel educativo femenino y el valor relativo mayor que adquiere el tiempo de las mujeres en el mercado de trabajo remunerado (Goldin, 1995).

En este sentido, el siglo xx registró aumentos sustantivos en la participación laboral de las mujeres en la mayoría de los países de industrialización temprana en el mundo. Este crecimiento comenzó en diferentes momentos y avanzó a ritmos distintos, pero hacia 1960 la mayoría de las economías más desarrolladas mostraba aumentos sostenidos y, por momentos, muy significativos (Heckman & Killingsworth, 1986). En América Latina, desde la segunda mitad del siglo xx, el aumento de la participación de las mujeres también es un fenómeno central en el mercado laboral. Este aumento sostenido del acceso se plasmó en el hecho de que, por primera vez y en promedio, las mujeres de la región dedican actualmente una mayor parte de su tiempo a actividades en el mercado de trabajo remunerado por sobre el trabajo en el ámbito doméstico (Gasparini & Marchionni, 2015).

Sin embargo, al día de hoy y alrededor del mundo, la participación laboral de las mujeres continúa siendo significativamente menor que la de los varones: mientras ellas participan en promedio 48,5%, ellos lo hacen en 75% (OIT, 2017). La tendencia reciente del indicador tampoco es auspiciosa: desde 1990, la brecha se redujo tan solo 2 puntos porcentuales y la velocidad de cierre cae desde 2009. Incluso, algunas estimaciones sugieren que en los próximos años el progreso puede detenerse o revertirse, lo que implicaría un aumento de la brecha de participación (OIT, 2017).

América Latina, en particular, presenta un panorama similar: mientras más de 7 de cada 10 varones participan del mercado laboral, solo 5 de cada 10 mujeres lo hacen (OIT, 2018a). La participación laboral de los varones es relativamente estable a lo largo de la región latinoamericana, pero la participación de las mujeres en edades centrales (25 a 54 años) exhibe grandes diferencias por país, alcanzando 51% en Nicaragua en 2012 y ascendiendo al 80% para el caso de Uruguay (Gasparini & Marchionni, 2015). Tras una década de crecimiento de la participación económica femenina en la región desde 1990, el ritmo empezó a desacelerarse aproximadamente desde 2006 (ONU Mujeres, 2017a; Gasparini & Marchionni, 2015).

El caso argentino no es excepcional, aunque sí presenta algunas particularidades. La tasa de actividad femenina mostró una tendencia creciente desde 1960, –especialmente entre las mujeres en edades centrales (25 a 59 años)– y, en particular, en las décadas de 1980 y 1990. En

Gran Buenos Aires, la tasa de mujeres activas de entre 15 y 64 años pasó de estar cercana al 35% en 1974 a superar 55% en 2003, por encima del promedio de la región (Beccaria, Maurizio, & Vázquez, 2017). El crecimiento de la participación se estancó, sin embargo, a principios de la primera década del 2000 y entró en una meseta de oscilación en torno al 56% (Beccaria, Maurizio, & Vázquez).

Cabe destacar que, **la tendencia agregada, tanto de los períodos de crecimiento, como decrecimiento, enmascara heterogeneidades cuando se distingue por edad, nivel educativo y tenencia de hijas/os.** Como muestran Beccaria, Maurizio y Vázquez (2017), el aumento de la participación femenina entre 1974 y 2003 en Argentina fue resultado de una mayor incorporación de mujeres de entre 25 y 54 años –principalmente– y de entre 55 y 64 años –en menor medida–. Esta incorporación compensó un descenso paulatino de la participación de jóvenes de entre 15 y 24 años. Según los autores, el cambio de tendencia observado desde principios de la primera década del 2000 puede responder a un cambio en el comportamiento de las mujeres de entre 25 y 54 años con hijas/os. En el subgrupo sin esas responsabilidades de cuidado, su participación ya se había estancado en años anteriores (en los 90 para el caso de las mujeres con educación baja y media, y desde los 80 para el caso de aquellas con mayor nivel educativo).

La tasa de participación laboral femenina, tanto en períodos de crecimiento, como decrecimiento, enmascara heterogeneidades por edad, nivel educativo y tenencia de hijas/os.

Este reciente amesetamiento, junto con la identificación de los factores para su superación, es uno de los ejes centrales de análisis en esta sección. La literatura sugiere que ya ocurrió una primera fase relativamente «fácil» (en términos de políticas públicas necesarias) de incorporación de las mujeres al mercado de trabajo. Esta primera fase se derivó del descenso de la fecundidad, el aumento del nivel educativo alcanzado por las mujeres, el incremento en las tasas de separación y divorcio, y la disminución de ingreso en los hogares –producto de la precarización del empleo masculino en la década de 1990–, que forzó a muchas mujeres a buscar suplir esa caída de ingresos (Filgueira & Franzoni, 2019). El estancamiento, entonces, respondería, como en la región a: la falta de cambios estructurales en la división sexual del trabajo y en el rol relativo de familias, mercado y estados en la provisión de cuidado; la fuerte estratificación por nivel socioeconómico en el acceso a las condiciones para la autonomía femenina (como el goce

de derechos sexuales y reproductivos y la educación); y, finalmente, a variables asociadas a los ciclos y estructuras económicas (recesiones, persistencia de discriminación en el mercado laboral) que han limitado la sostenibilidad en el tiempo de los logros parciales en estos aspectos. En esta «fase difícil», entonces, los avances sostenidos en el acceso de las mujeres a la actividad económica requerirán transformar la relación entre estado, mercado y familia y entre varones y mujeres en la producción y distribución de bienestar y cuidado (Filgueira & Franzoni, 2019; Blofield et al., 2018). A lo largo de este capítulo, los cortes (edad, nivel educativo e ingresos, entre otros) elegidos para el análisis de las principales variables del mercado de trabajo permitirán identificar los nudos críticos principales en la actual «fase difícil» para el incremento en la participación económica de las mujeres.

De este breve análisis del contexto global, regional y local, y de la historia argentina reciente ya se desprende que **las responsabilidades sociales de cuidado tienen un impacto fundamental en las posibilidades de acceso de las mujeres al mercado de trabajo**. El capítulo 6 lo desarrollará con mayor profundidad como determinante común a las distintas brechas por género observadas, mientras el resto de este capítulo se enfoca en los indicadores de actividad y empleo.

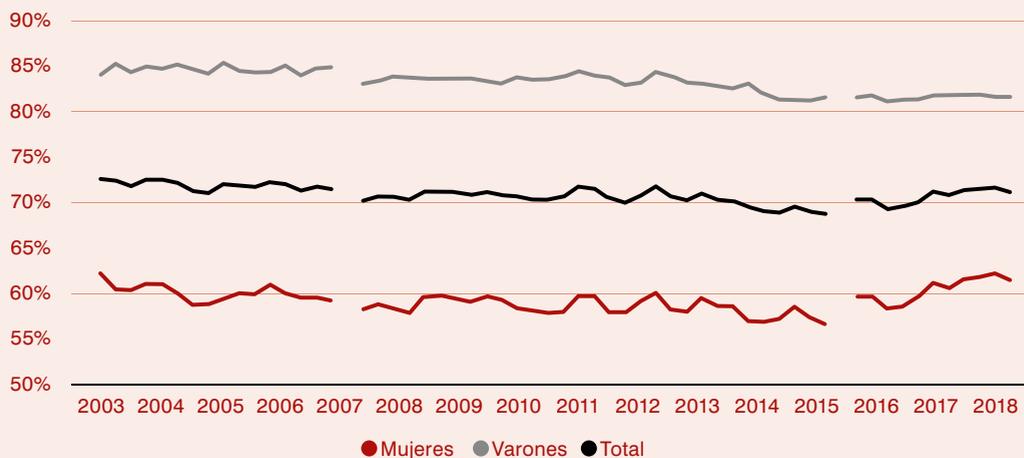
3 **Actividad**

Actualmente, en Argentina 62% de las mujeres entre 16 y 59 años⁹ participan del mercado laboral, lo que representa una brecha de 19 puntos porcentuales con respecto a la participación laboral masculina, que se ubica en 81% según datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) (INDEC, 4º trimestre 2018). La evolución trimestral de los últimos 15 años, por su parte, muestra el estancamiento del indicador en torno al 60% y la continuidad de la brecha entre mujeres y varones en el tiempo (Gráfico 1).

9 — A lo largo de la sección, se eligió, principalmente, la franja etaria 16-59 años para el análisis de los indicadores. Esta decisión responde a la necesidad de maximizar la validez del análisis (en especial, de brechas por género) teniendo en cuenta que, según el marco normativo argentino, la edad mínima para trabajar es de 16 años y la edad legal de jubilación es de 60 años, para las mujeres y 65 años, para los varones. La franja 16-59 años garantiza que, en todos los casos, se están comparando mujeres y varones igualmente habilitados en el marco normativo para trabajar.

GRÁFICO 1

Evolución trimestral de la tasa de actividad de la población de 16 a 59 años, por sexo.
Aglomerados urbanos, 2003-2018¹⁰



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH)

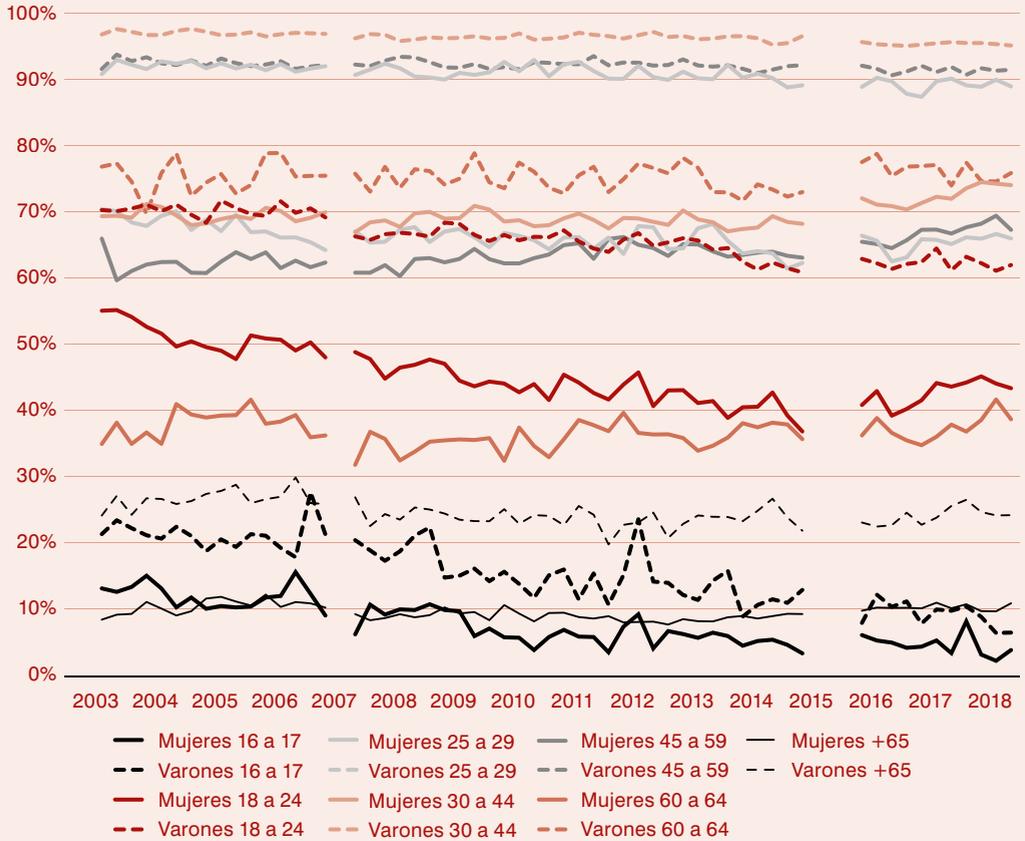
Cuando se replica esta misma evolución, pero se añade una desagregación por franjas etarias, el escenario se complejiza y se distinguen tres grandes grupos de personas en función de sus niveles promedio de participación en los últimos 15 años (Gráfico 2):

1. Un grupo de participación muy alta (en torno al 93%) y estable (con oscilaciones suaves) a lo largo del tiempo, compuesto íntegramente por varones adultos entre 25 a 59 años.
2. Un grupo de participación media-alta (entre 60% y 80%) con oscilaciones más pronunciadas trimestre a trimestre, compuesto por mujeres entre 25 a 59 y varones entre 18 a 24 y 60 a 64 años.
3. Un heterogéneo grupo de participación media-baja y baja (entre 5% y 50%) y mayor volatilidad relativa respecto del grupo anterior, integrado por:
 - ▶ mujeres de 18 a 24 y 60 a 64 años (niveles de participación más altos),
 - ▶ varones mayores de 65 años (niveles de actividad en torno al 25%), y
 - ▶ mujeres y varones de 16 a 17 y mujeres mayores de 65 años (niveles de participación más bajos).

¹⁰ — Los gráficos que presentan series temporales basadas en la EPH en esta sección muestran la ausencia de datos correspondiente al tercer trimestre de 2007, tercer y cuarto trimestre de 2015 y primer trimestre de 2016, en los que no se realizó la encuesta.

GRÁFICO 2

Evolución trimestral de la tasa de actividad de la población de 16 a 59 años, por sexo.
 Aglomerados urbanos, 2003-2018¹⁰



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

El Gráfico 2 permite resaltar una serie de hitos o tendencias de mayor envergadura. En primer lugar, el descenso sostenido y marcado de los niveles de participación correspondientes al grupo de mujeres entre 18 y 24 años: hacia 2003 su tasa de participación se encontraba en niveles superiores al 55%, mientras que actualmente se encuentra en torno al 45%. La literatura y el análisis de datos, en conjunto con otras variables, señalan como el principal factor asociado al sostenido descenso de la tasa de actividad de las jóvenes a los mayores niveles de participación en los estudios. Así, mientras el porcentaje de jóvenes entre 18 y 24 años activas que también estudia es muy similar en 2003 y 2018 (cercano al 35%); en el caso de las jóvenes inactivas, que actualmente representan una proporción mayor del total, aumentó significativamente la proporción que estudia (66% en la actualidad contra 59% en 2003) (INDEC-EPH, 2003 - 2018).

Al mismo tiempo, y más allá de esta tendencia reciente asociada a cambios positivos en las trayectorias educativas, los estudios señalan que las responsabilidades sociales de cuidado ocupan una porción importante del tiempo de las mujeres jóvenes, lo que limita sus posibilidades de participar del mercado de trabajo (De León, 2017). Además, en todas las fuentes se confirma que este grupo de mujeres que dedican tiempo a funciones y tareas de cuidado constituye la mayor proporción de las personas jóvenes mal llamadas «ninini» o «triple ni» en nuestro país (jóvenes que no estudian, no trabajan, ni buscan trabajo), como se explica con mayor detalle en el Recuadro 2.

RECUADRO 2

Jóvenes que no estudian ni trabajan (ni buscan trabajo)

El término «nini» alude a quienes no estudian ni trabajan y se utiliza principalmente para referirse a personas jóvenes, debido a la relevancia que tienen la formación y el primer empleo en la transición hacia la vida adulta. Este fenómeno se identificó por primera vez a fines del siglo XIX. Se lo conceptualizó de manera peyorativa y estereotipada, generando una fuerte preocupación respecto de las posibilidades de estos jóvenes de alcanzar umbrales de bienestar (De León, 2017). Actualmente, en los países de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) el porcentaje de jóvenes nini es de 10%, mientras que en Argentina alcanza al 20% (Levy Yeyati, Montane, & Schteingart, 2018).

A partir de la expansión de los estudios sobre esta población, se identificaron dos características principales que, a primera vista, estaban invisibilizadas. En primer lugar, la categoría nini incluye, pero no representa, a quienes no estudian ni trabajan, pero se encuentran activamente buscando trabajo. Estas personas forman parte de la población económicamente activa y su exclusión del mercado laboral se relaciona con las nuevas demandas del mercado y condiciones económicas adversas. En consecuencia, la conceptualización de este fenómeno está lejos de la versión peyorativa inicialmente difundida.

Con el objetivo de reconocer mejor a la población en cuestión, se popularizó el término «ninini» para identificar a quienes no trabajan, no estudian, ni buscan trabajo. Según datos de la última encuesta de uso del tiempo realizada en Argentina (como módulo de la Encuesta Anual de Hogares Urbanos [EAHU]), entre los jóvenes de 18 a 24 años que no participaban del mercado laboral: 25% de los varones no estudiaba ni buscaba trabajo y 75% se dedicaba a estudiar. Para las mujeres, estos valores se ubicaban en 46% y 54%, respectivamente (INDEC-EAHU, 2013). A primera vista, estos datos parecen indicar que las mujeres se encuen-

tran en una situación más «preocupante» que la de sus pares varones cuando, en realidad, este guarismo encubre una segunda característica de esta población: su rol en las tareas domésticas y de cuidado.

La conceptualización de este grupo de jóvenes como ninini no reconoce el valor económico de las tareas de cuidado y trabajo doméstico realizadas en la esfera privada. Esto es particularmente perjudicial para las mujeres, que realizan la mayoría de estas tareas. La última encuesta de uso del tiempo indica que 77% de los jóvenes nininis son mujeres y, de ellas, 89% realiza tareas de trabajo doméstico no remunerado, mientras que solo 46% de los varones lo hace (INDEC-EAHU, 2013). Los datos de la última Encuesta Nacional de Jóvenes (ENJ) coinciden con este escenario: 67% de la juventud que no estudia, no trabaja y no busca trabajo son mujeres que realizan actividades de cuidado en sus hogares (INDEC-ENJ, 2014) (De León, 2017). Esta mayor representación de las mujeres es una de las principales diferencias que distingue a este subgrupo de jóvenes en Argentina de su equivalente en los países de la OCDE, donde desde 2009 prácticamente no existe una brecha entre mujeres y varones (Levy Yeyati, Montane, & Schteingart, 2018). El vínculo que emerge entre la brecha entre mujeres y varones ninis, el nivel de participación en el mercado de trabajo y el desempeño de la economía se replica en Argentina a nivel federal. Mientras que en Ciudad de Buenos Aires el porcentaje de jóvenes nini se asemeja al de los países desarrollados y la brecha entre mujeres y varones casi desaparece, en el resto de las regiones del país los valores se incrementan tanto para varones como para mujeres (hasta alcanzar, en el conurbano bonaerense, 18% y 27%, respectivamente) y la brecha también aumenta, alcanzando sus valores más altos en Gran Buenos Aires y la región de Cuyo (Levy Yeyati, Montane, & Schteingart).

Como se desprende del análisis combinado de los Gráficos 1 y 2, existe evidencia acerca de una tendencia, estadísticamente significativa¹¹, de crecimiento de la participación laboral de las mujeres en los últimos 8 trimestres para los que se disponen datos (cuarto trimestre de 2016 a tercer trimestre de 2018). Si bien no es claro que la tendencia necesariamente se sostenga en el futuro, el Gráfico 2 indica que son las mujeres de 18 a 64 años las que estarían marcando este incremento (en particular, los subgrupos de mujeres de 45 a 59 y de 60 a 64 años en mayor medida). **La relación entre la participación de las mujeres en el mercado de trabajo y los ciclos económicos**, en particular en los momentos de crisis, se estudió extensamente en la literatura. El Recuadro 3 contextualiza la evidencia reciente mencionada con los hallazgos más significativos al respecto en Argentina y otros contextos.

RECUADRO 3

La participación laboral de las mujeres en tiempos de crisis.

Por Luciana Petrone y Matilde Karczmarczyk¹²

Las investigaciones que abordaron el impacto de las crisis económicas en la participación de las mujeres en el mercado de trabajo sugieren tres principales hipótesis acerca de esta relación. Según el contexto histórico y el episodio de crisis al que se haga referencia, los estudios señalan que la participación económica de ellas puede ser: de carácter procíclico generalizado (se amplía con el creci-

miento económico y se contrae en las crisis), contracíclico generalizado (aumenta cuando la situación económica se deteriora y disminuye ante la mejora en los indicadores), o mostrar una tendencia que varía de acuerdo con el patrón de segmentación horizontal por género predominante en la economía. La Tabla 1 resume los principales hallazgos en estos sentidos.

TABLA 1			
Principales hipótesis y evidencia sobre el vínculo entre los contextos de crisis y el nivel de participación laboral de las mujeres			
Participación	Efecto	Descripción	Evidencia
Procíclica	Ejército de reserva	Las mujeres constituyen una «reserva» de trabajadores que entran al mercado laboral en momentos de expansión económica para satisfacer la demanda y se retiran al trabajo doméstico no remunerado en momentos de recesión.	EEUU, Segunda Guerra Mundial (Milkman, 1976)
	Trabajador desalentado	Las barreras de acceso al mercado laboral que enfrentan las mujeres se ven pronunciadas en contextos de recesión económica donde disminuye el empleo y el salario real.	Corea del Sur durante la crisis asiática de fines de los 90 (Lee & Cho, 2005)

11 — La significatividad remite a que existe suficiente evidencia estadística para rechazar, con un alto nivel de certeza, la «hipótesis nula» (es decir, el escenario o hipótesis alternativa de que la participación laboral de las mujeres en los últimos ocho trimestres en realidad no hubiera aumentado o, incluso, hubiera disminuido).

12 — Este recuadro fue elaborado por Luciana Petrone y Matilde Karczmarczyk, analistas del Programa de Protección Social de CIPPEC.

Participación	Efecto	Descripción	Evidencia
Contracíclica	Trabajador adicional	Las mujeres ingresan al mercado laboral para subsidiar la caída de ingresos del hogar en contextos recesivos.	Argentina durante la crisis económica de fines de la década de 1990 (Beccaria, Maurizio, & Vázquez, 2017)
Segmentación horizontal	Concentración en sectores no afectados por la crisis	Las mujeres cuentan con una protección inicial porque se concentran en sectores que no fueron directamente afectados por la crisis. Esto se revierte cuando el conflicto se extiende a la totalidad de la economía porque los sectores típicamente feminizados no suelen incluirse en los planes de estímulo económico, a la vez que son más afectados por las políticas de austeridad fiscal que impactan particularmente en los sectores de salud, educación, y servicios	Dinamarca, Francia, Grecia, Alemania, Italia, España, Suecia y Reino Unido (Périvier, 2014; Bettio et al., 2013)
	Concentración en sectores afectados por la crisis	Las mujeres sufren directamente los costos de la crisis si se concentran en sectores afectados, como el exportador	Países del sur global (Pearson & Sweetman, 2011; Gaerlan, Cabrera, Samia & Santoi-lla, 2010; Ghosh, 2013)
	Tareas domésticas y de cuidado	La crisis exacerba las complicaciones para las mujeres empleadas en trabajo doméstico y de cuidado en el mercado. Para quienes realizan este trabajo sin remuneración al interior de los hogares, las políticas de austeridad y ajuste fiscal suelen aumentar los costos de estas tareas	Nivel global (Espey, Harper & Jones, 2010; Ghosh, 2013)

Fuente: CIPPEC.

La evidencia indica que los distintos efectos identificados en la Tabla 1 pueden complementarse o alternarse entre sí y que su manifestación depende del contexto histórico, social y económico. En Argentina, entre fines de 2016 y fines de 2018, mientras la participación laboral de los varones se mantuvo constante, la participación de las mujeres aumentó más de 3 puntos porcentuales, lo que significa que más de 380 000 se incorporaron al mercado laboral. Cerca de 237 000 de ellas consiguieron un empleo, mientras que 145 000 quedaron desocupadas¹³. Además, la mayor parte de las mujeres que se incorporaron al mercado de trabajo lo hicieron en condiciones precarias: 98 000 consiguió trabajos informales y cerca de 137 000 se empleó por cuenta propia. En paralelo a este incremento,

en las modalidades menos protegidas de empleo hubo una disminución en la proporción de trabajadoras en puestos asalariados registrados: en 2016 representaban el 68% del total de asalariadas, mientras que a fines de 2018 dicha relación cayó a 63%. Esta situación fue distinta para los varones: su participación en el empleo no registrado y el trabajo independiente se mantuvo constante (INDEC-EPH, 2016 - 2018). Esta evidencia sugiere que los mayores niveles de participación de las mujeres en los últimos trimestres serían consistentes con la hipótesis del «efecto del trabajador adicional» ante la necesidad de suplir caídas en el ingreso del hogar, especialmente dada la aceptación de puestos de trabajo con niveles limitados de protección social.

13 — La población desocupada está compuesta por todas aquellas personas mayores de 10 años que, sin tener trabajo, se encontraban disponibles para trabajar y buscaron de manera activa una ocupación a lo largo de una semana en el período de referencia. A lo largo de este libro, no obstante, el indicador se calcula para distintos rangos etarios según el caso (frecuentemente, 16 a 59 años).

A las tendencias en la evolución reciente de las tasas de participación se suma que el nivel actual y la brecha entre mujeres y varones en este indicador difieren según las características que se tengan en cuenta. **Una primera fuente de heterogeneidad es, nuevamente, la edad:** actualmente, la brecha de participación por género es más pronunciada en tres grupos. Primero, entre adolescentes, donde la participación en actividades productivas ya reproduce las normas de género, con una mayor participación de las adolescentes en actividades domésticas y, por el contrario, una mayor participación de los adolescentes en actividades para el mercado o para autoconsumo, como se desprende la última Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) (INDEC, 2018). Segundo, la brecha es incluso más amplia para la juventud de 18 a 24 años, donde probablemente incide el mayor porcentaje de mujeres en la universidad (ver Gráfico 45). Tercero, la diferencia también es amplia entre personas mayores de 60 años, donde parcialmente puede explicarse por la edad jubilatoria diferencial por género (Tabla 2).

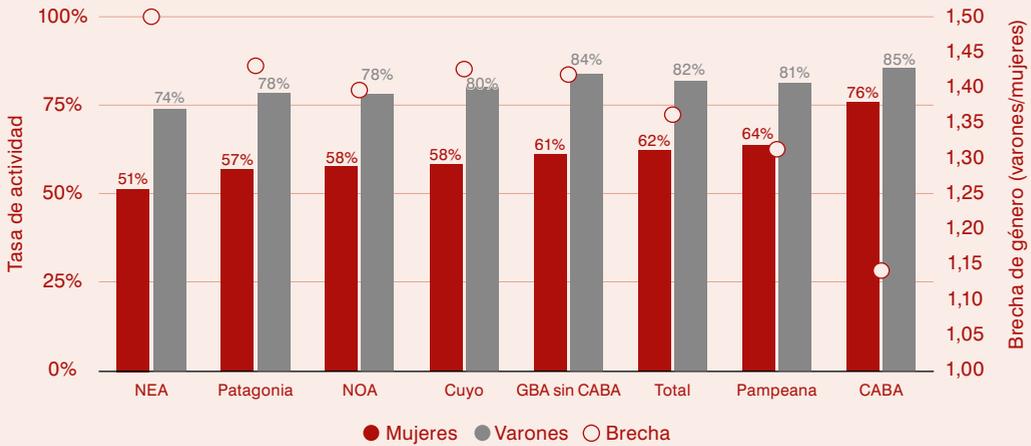
Edad	Mujeres (%)	Varones (%)	Brecha (varones/mujeres)
Total 16 a 59	62	82	1,32
Total 16 a 29	46	64	1,39
16 a 17	4	9	1,95
18 a 24	44	63	1,41
25 a 29	66	89	1,35
30 a 44	74	95	1,28
45 a 59	68	91	1,34
60 a 64	39	76	1,96
Mayor de 65	11	25	2,34

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Además de la heterogeneidad, producto de las diferencias de edad, **la región geográfica del país también juega un rol clave** en la determinación de las brechas de género en el mercado laboral (Gráfico 3). Las mujeres participan en mayor medida del mercado de trabajo en Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), donde la brecha con los varones es notoriamente más pequeña que en el resto de las regiones del país, como se desprende del análisis del Gráfico 3. Le sigue la región pampeana –la única, junto con CABA– cuya brecha está por debajo del promedio nacional. En el otro extremo, en el NEA se registran tanto los menores niveles de actividad femeninos como la mayor brecha respecto de los varones.

GRÁFICO 3

Tasa de actividad, por sexo y región de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

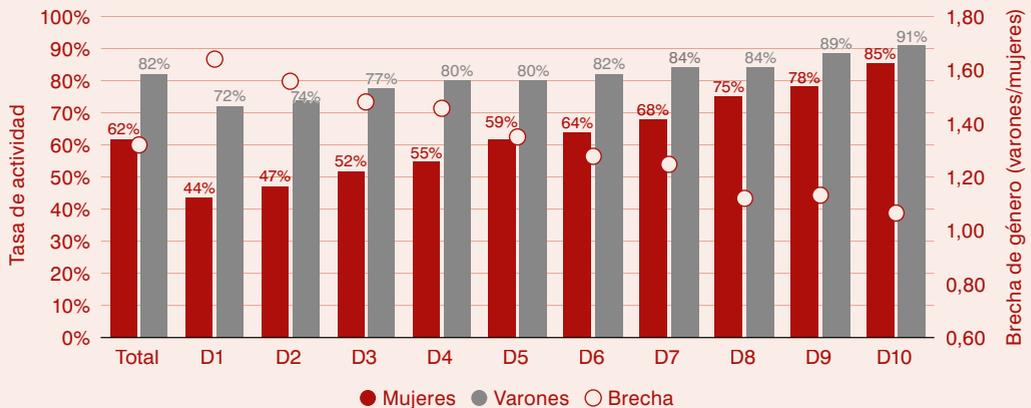


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Cuando se tiene en cuenta el nivel de ingresos¹⁴ (Gráfico 4), emerge que la tasa de actividad es, en general, más baja entre las mujeres de menores ingresos y más alta conforme aumenta el nivel socioeconómico. Como muestra la curva, la brecha entre mujeres y varones también disminuye a medida que aumenta el ingreso, hasta llegar a niveles mínimos en el decil de mayores ingresos.

GRÁFICO 4

Tasa de actividad, por sexo y decil de ingreso per cápita familiar de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018



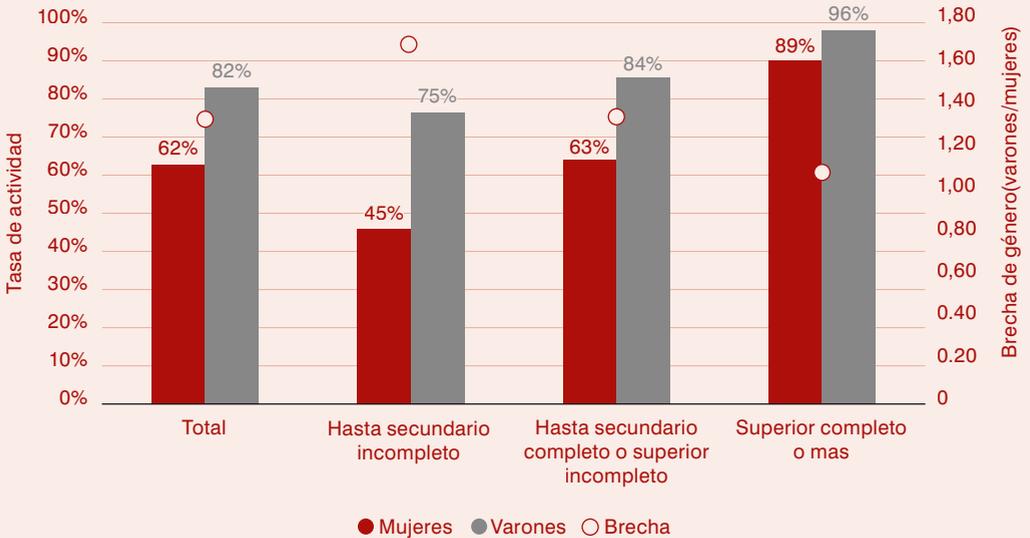
Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

14 — A lo largo de la sección, para el cálculo de los cruces por nivel de ingresos se utilizó el monto de ingreso per cápita familiar (IPCFF) de la EPH. El IPCFF registra la sumatoria de los ingresos individuales totales (laborales y no laborales) de todos los componentes del hogar, dividido por la cantidad de integrantes del hogar. Como también será notado más adelante en el caso del empleo, si bien existe un fenómeno de doble causalidad entre el nivel de ingresos y la participación del mercado remunerado, la correlación negativa entre ambas variables da cuenta de que las dificultades que enfrentan los sectores más vulnerables para acceder a la actividad económica, lo que también es una barrera para superar situaciones de pobreza.

El **nivel educativo** alcanzado también está fuertemente asociado con las brechas de género en la tasa de actividad. Como se desprende del Gráfico 5, la participación de las mujeres en el mercado de trabajo aumenta en los subgrupos que alcanzan mayores niveles educativos, donde también las brechas con los varones son menores.

GRÁFICO 5

Tasa de actividad, por sexo y nivel educativo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

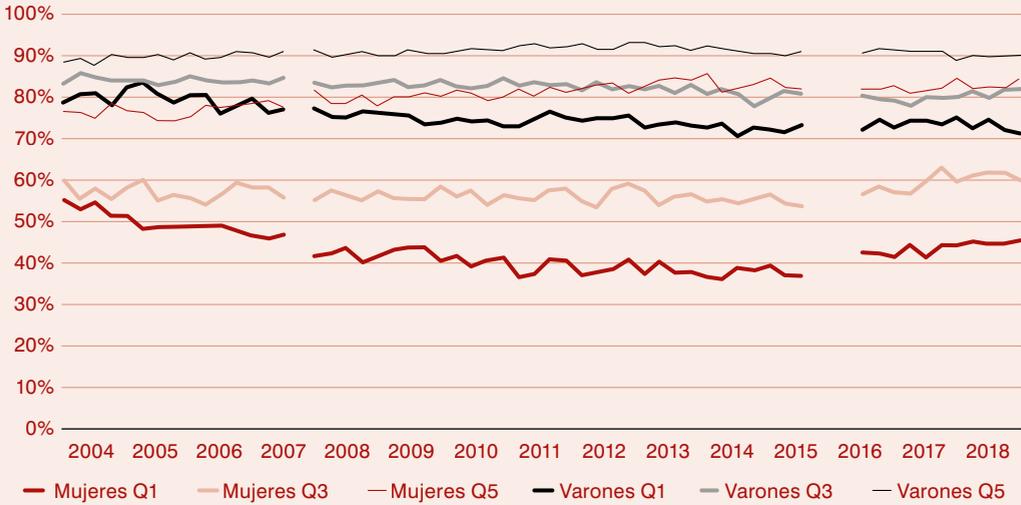


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Esta situación no es nueva: se confirma en el análisis de la participación por sexo e ingresos y nivel educativo en los últimos años (Gráfico 6 y Gráfico 7). Como se anticipó brevemente en la introducción a este capítulo y se desarrollará con mayor detalle en el capítulo 6, el vínculo entre el nivel socioeconómico y la participación en el mercado de trabajo es clave. Si las mujeres de los niveles socioeconómicos más altos alcanzaron prácticamente un techo absoluto en sus niveles de participación respecto de los varones, aquellas pertenecientes a los quintiles de menores ingresos enfrentan todavía una barrera estructural vinculada, tanto con la demanda laboral (restricción en la disponibilidad de puestos de trabajo), como con las responsabilidades de cuidado, que asumen en mayor medida (Filgueira & Franzoni, 2019). Los niveles de participación de las clases medias, por su parte, son fuertemente dependientes de sus posibilidades de acceder a infraestructura de cuidados o de contratar una trabajadora doméstica, lo que configura un escenario de acceso estratificado y segmentado por nivel socioeconómico (Filgueira & Franzoni, 2019).

GRÁFICO 6

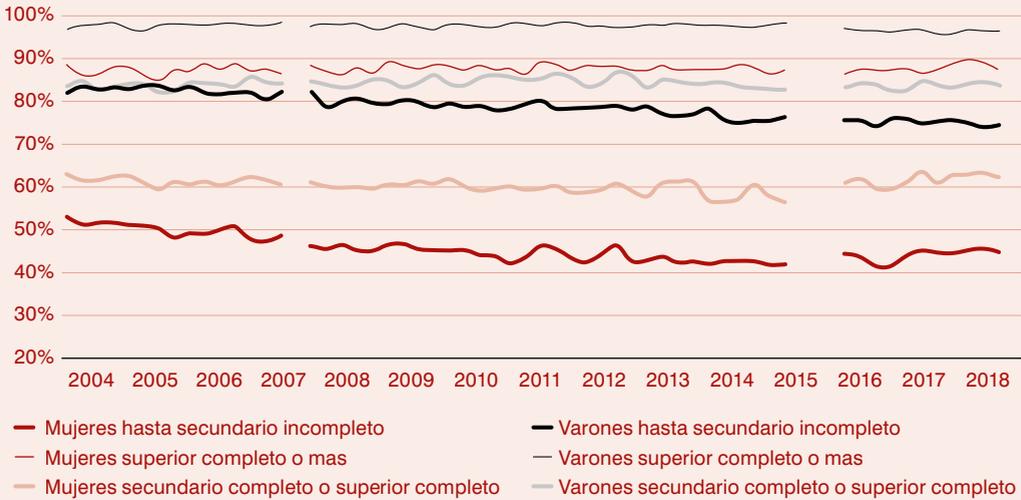
Tasa de actividad, por sexo y quintil de ingresos per cápita familiar de la población de 16 a 59 años.
Aglomerados urbanos. 2003-2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

GRÁFICO 7

Tasa de actividad, por sexo y nivel educativo de la población de 16 a 59 años.
Aglomerados urbanos. 2003-2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Si bien su impacto es diferente según el nivel socioeconómico en consideración, **la feminización de las responsabilidades sociales de cuidado** es quizás el principal determinante general de las brechas de género existentes en el mercado de trabajo, como se explicará en el capítulo 6. Cuando hay presencia de hijas/os menores a 18 años en

el hogar, si bien ambos géneros aumentan su participación respecto del escenario sin hijas/os, los varones lo hacen en mayor medida que las mujeres, lo que repercute en una mayor brecha de actividad (Tabla 3)¹⁵.

Además de la tenencia de hijas/os en sí misma, la **cantidad de hijas/os presentes en el hogar** también incide en el derrotero de participación laboral de las mujeres y la brecha entre mujeres y varones. En particular, en la Tabla 3, la brecha entre varones y mujeres aumenta conforme se incrementa la cantidad de hijas/os en el hogar.

TABLA 3

Tasa de actividad de jefes y cónyuges de 16 a 59 años, por sexo y tenencia y cantidad de hijas/os. Aglomerados urbanos. 2018

	Mujeres	Varones	Brecha (varones/mujeres)
Total	69%	95%	1,37
Sin hijas/os	72%	91%	1,26
Con hijas/os	67%	97%	1,46
1 hija/o	72%	97%	1,35
2 hijas/os	68%	98%	1,44
3 hijas/os	58%	97%	1,68
4 hijas/os	46%	96%	2,10
5 hijas/os	40%	95%	2,36
6 o más hijas/os	38%	100%	2,65

Nota: a partir de 4 hijas/os, las diferencias de la tasa de actividad no resultan estadísticamente significativas respecto de la cantidad de hijas/os ni entre géneros.

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Sin embargo, la evidencia sugiere que la distribución del trabajo de cuidados en los hogares con muchas/os hijas/os adquiere características particulares, en especial en entornos de mayor vulnerabilidad. En estos casos, las/os hijas/os de mayor edad (frecuentemente, las niñas y adolescentes) comienzan a participar del reparto de responsabilidades de cuidado de los más pequeños al interior del hogar, junto con su madre (Repetto, Díaz Langou, & Aulicino, 2012). Los datos de la EANNA están en línea con esta apreciación: muestran que una proporción elevada del trabajo infantil y adolescente son niñas que se dedican a tareas domésticas desde edades muy tempranas, lo que muchas veces implica que abandonan los estudios y pasan a dedicar gran parte de su tiempo al cuidado dentro del hogar. Este panorama condiciona la trayectoria vital en el futuro. En la adolescencia, por su parte, se comienza a consolidar la división sexual del trabajo. De las adolescentes de 16 y 17 años que participaron de una actividad productiva en el mercado, 17% (segundo

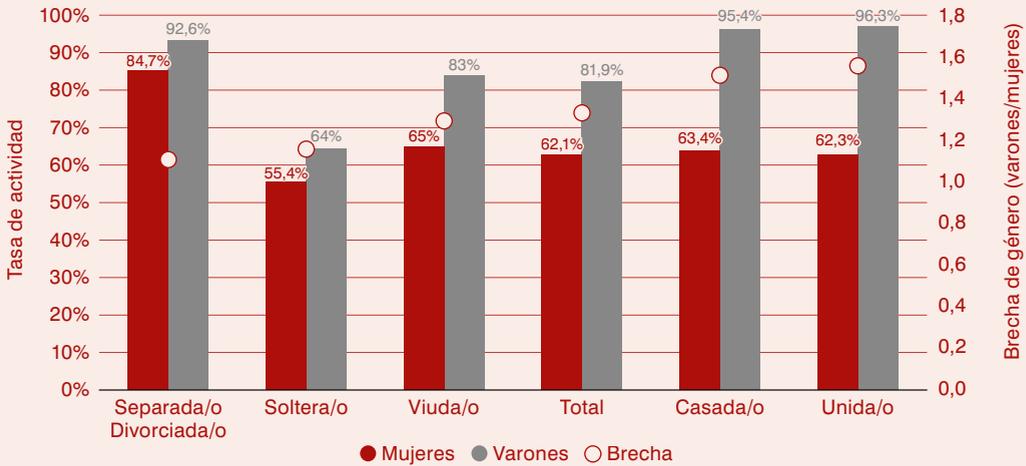
15 — En la EPH estos resultados aplican únicamente a los jefes de hogar y sus cónyuges.

rubro de mayor importancia) se dedicaban al cuidado de «niños/as o personas mayores o enfermas fuera de su hogar por dinero o propina», mientras que solo un 0,3% de los varones de las mismas edades que trabajan en el mercado se dedicaban a esas tareas (INDEC-EANNA, 2018).

Finalmente, el **estado civil** también es predictor de distintos perfiles de participación por género en el mercado de trabajo (Gráfico 8). Las personas unidas y casadas muestran las mayores brechas en la actividad, mientras que estas son significativamente menores entre las personas separadas o divorciadas y solteras. Esta evidencia está en línea con estudios previos, que muestran que las mujeres unidas o casadas tienen mayores probabilidades de permanecer fuera del mercado de trabajo o de participar de forma intermitente en situaciones de mayor necesidad económica en el hogar, cuando se requiere un ingreso extra (Cerrutti, 2000).

GRÁFICO 8

Tasa de actividad, por sexo y estado civil de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

4 Empleo

Dentro del universo de mujeres que logra participar del mercado de trabajo (población económicamente activa), algunas permanecen desocupadas porque no encuentran oportunidades de empleo; y otras, se insertan efectivamente en un puesto de trabajo¹⁶. La **tasa de ocupación o de empleo**¹⁷ expone la situación de estas últimas, que logran insertarse laboralmente, pero experimentan obstáculos diferenciales respecto de los varones.

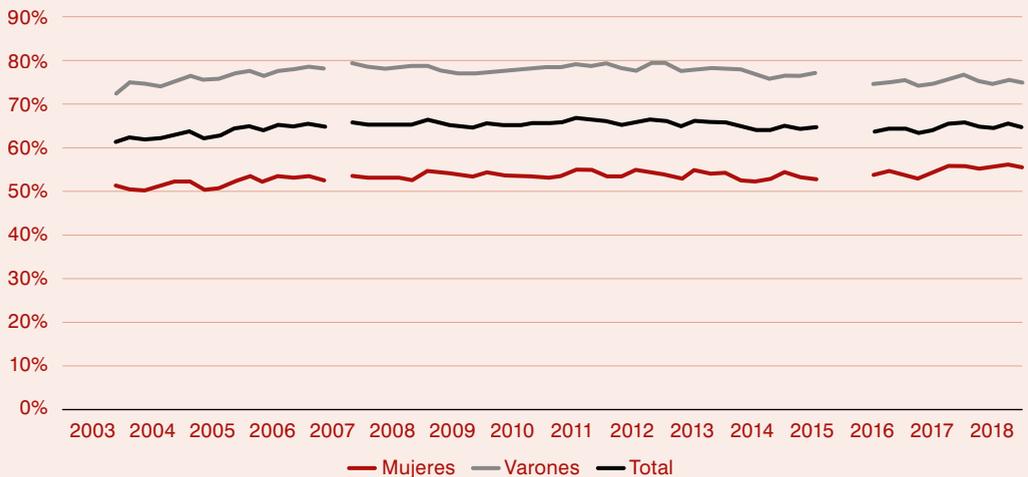
¹⁶ — La desocupación será abordada en el capítulo 4.

¹⁷ — La población ocupada se define como el conjunto de todas aquellas personas mayores de 10 años que trabajaron, al menos, una hora a lo largo de una semana. En este libro, sin embargo, el indicador se calcula para diferentes rangos etarios según el caso, frecuentemente 16 a 59 años.

En la actualidad, 55% de las mujeres entre 16 y 59 años están empleadas, en contraposición con 75% de los varones de la misma edad. Como se desprende de la evolución temporal para los últimos 15 años (Gráfico 9), la brecha mostró picos en torno a 26 puntos porcentuales entre 2007 y 2012, cuando los niveles de empleo masculino eran relativamente más altos, pero no así los de las mujeres. Actualmente, la brecha se estabilizó en torno a 20 puntos porcentuales, un nivel equivalente al de 2003. Esto da cuenta de la permanencia de la brecha en el tiempo en un contexto en el que, además, los niveles de empleo agregados no mostraron cambios demasiado notorios. Las brechas entre mujeres y varones en el empleo en Argentina y en la región latinoamericana han tenido una evolución muy similar a la de la participación laboral, hecho que se explica, principalmente, por la alta correlación entre ambos indicadores.

GRÁFICO 9

Evolución trimestral de la tasa de empleo de la población de 16 a 59 años, por sexo.
Aglomerados urbanos. 2003-2018

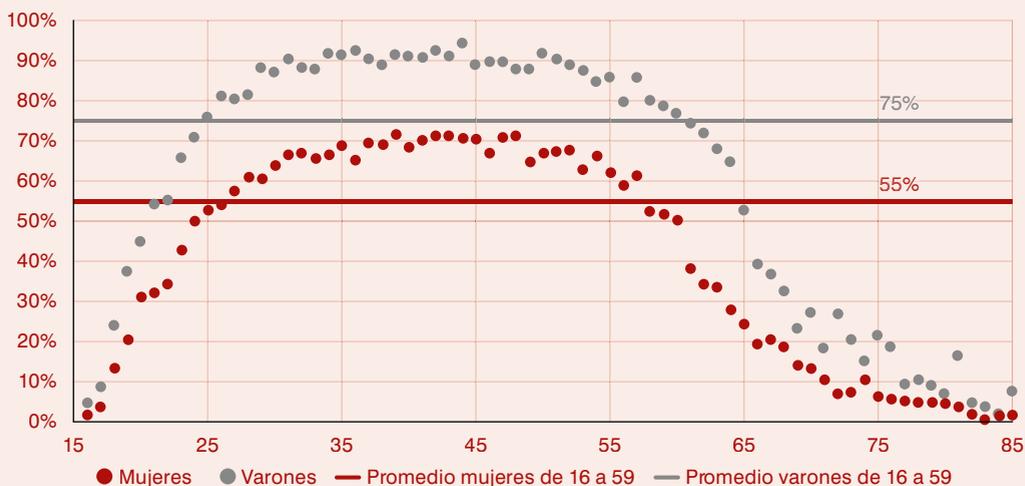


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La tasa de empleo de mujeres y varones muestra diferencias específicas cuando se examina la situación de distintas **franjás etarias**. Como se desprende del Gráfico 10, las mujeres registran su mayor nivel de empleo entre los 30 y los 50 años. Los varones, por su parte, ingresan antes al empleo. Esto está en línea con la evidencia, ya mencionada, acerca de las diferenciales transiciones a la edad adulta por género. Mientras los varones, frecuentemente en los quintiles de ingreso más bajos, aceleran su incorporación al mercado de trabajo desde la adolescencia tardía, las mujeres muchas veces continúan en mayor medida su trayectoria educativa y/o comienzan a dedicar una importante parte de su tiempo al trabajo no remunerado y de cuidados en el hogar (ver apartado 3.3).

GRÁFICO 10

Tasa de empleo, por sexo y edad simple. Aglomerados urbanos. 2018



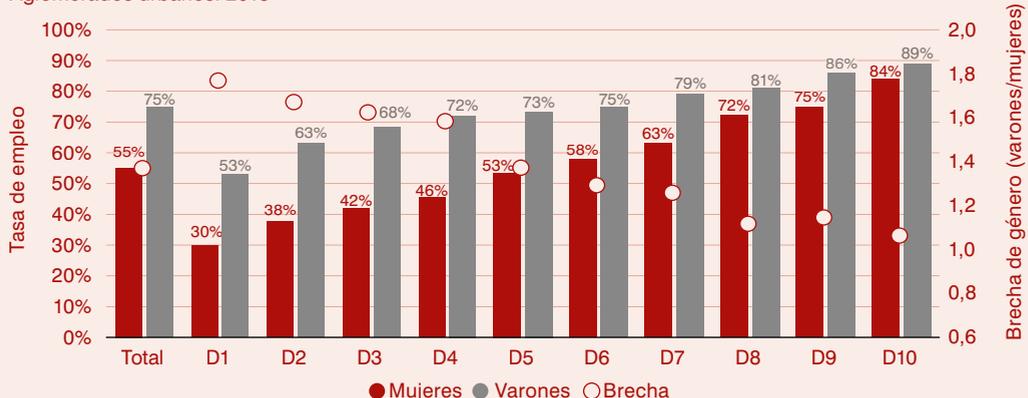
Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Al distinguir la ocupación por **región**, la brecha de empleo emerge como más estable entre las distintas regiones argentinas que para el caso de la brecha de actividad, aunque nuevamente la región del NEA registra la mayor distancia entre mujeres y varones en este indicador.

El **nivel de ingresos** se configura como un fuerte predictor del comportamiento de la brecha entre mujeres y varones en la tasa de empleo. Los deciles de menores ingresos muestran menores niveles de ocupación, tanto para varones, como mujeres, pero la distancia entre ambos se cierra a medida que se avanza hacia los deciles más altos de ingreso, como se evidencia en el Gráfico 11.

GRÁFICO 11

Tasa de empleo, por sexo y decil de ingreso per cápita familiar de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

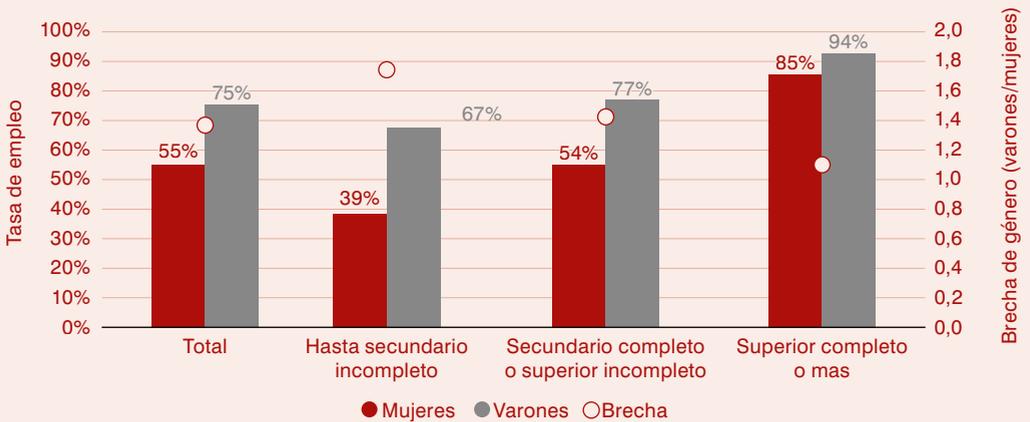


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Como factor empíricamente asociado al nivel socioeconómico, el máximo **nivel educativo** alcanzado también permite distinguir grupos con brechas de acceso al empleo diferenciales y una tendencia a brechas menores, conforme se incrementan las credenciales educativas (Gráfico 12). No obstante, para los dos grupos con niveles educativos más bajos, las brechas entre mujeres y varones en el empleo son más amplias que aquellas para el caso de la participación, discutidas en el apartado anterior. Ello es consistente con la evidencia acerca de los mayores niveles de desempleo para el caso de las mujeres (capítulo 4). En otras palabras, si bien el mayor desarrollo de capacidades humanas parecería contribuir a niveles más altos de participación de las mujeres en el mercado laboral, esto no necesariamente garantiza la traducción de ese mayor nivel de actividad en resultados de empleo equivalentes. Existen, por lo tanto, barreras adicionales, posiblemente vinculadas con discriminación en el mercado laboral, que excluyen a las mujeres del acceso a puestos de trabajo concretos, incluso cuando están activamente buscando empleo.

GRÁFICO 12

Tasa de empleo, por sexo y nivel educativo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

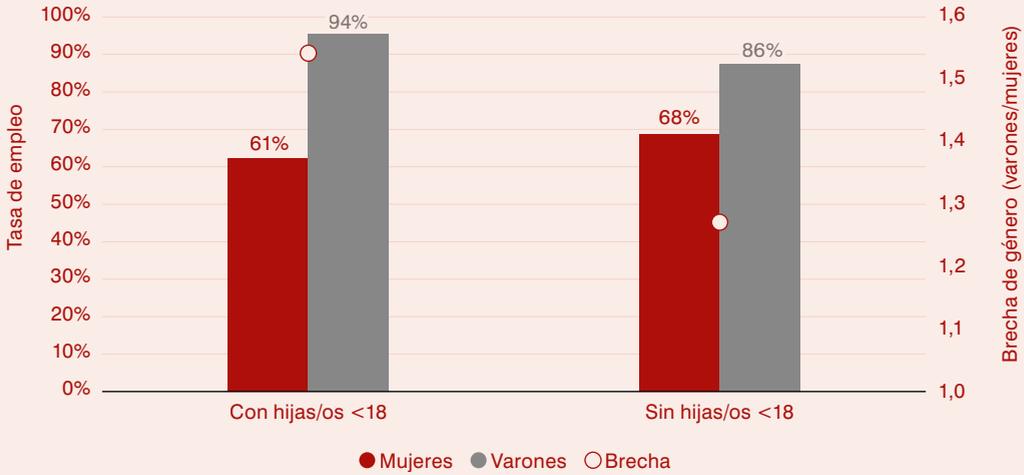


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Finalmente, la **tenencia de hijas/os** se repite, para el caso del empleo, como uno de los principales factores asociados a una mayor brecha en el indicador para las mujeres y varones jefes y cónyuges (Gráfico 13). Nuevamente, las responsabilidades sociales de cuidado emergen como un factor decisivo, no ya únicamente a la hora de participar del mercado de trabajo, sino también para acceder a un empleo. Los niveles de empleo son mayores entre las mujeres que son jefas o cónyuges en el hogar y no tienen hijas/os, mientras que lo opuesto ocurre entre los varones: aquellos con hijas/os muestran mayores niveles de empleo que aquellos sin hijas/os. En consecuencia, la brecha en la tasa de empleo aumenta notablemente entre mujeres y varones jefes o cónyuges con hijas/os.

GRÁFICO 13

Tasa de empleo, por sexo y nivel educativo y tenencia de hijas/os de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

5 Intermitencias en la participación laboral

Incluso si están ocupadas en un momento determinado, **para muchas mujeres en Argentina permanecer en el empleo a largo plazo está garantizado en menor medida que para los varones**. Es, por esta razón, que este diagnóstico complejiza la mirada acerca de la participación y ocupación en el mercado de trabajo, al plantear que, en muchos casos, existen instancias de acceso al mercado laboral, pero que distan de ser permanentes y en empleos decentes y, por el contrario, muchas veces suponen reveses que llevan a las mujeres empleadas de nuevo a la inactividad.

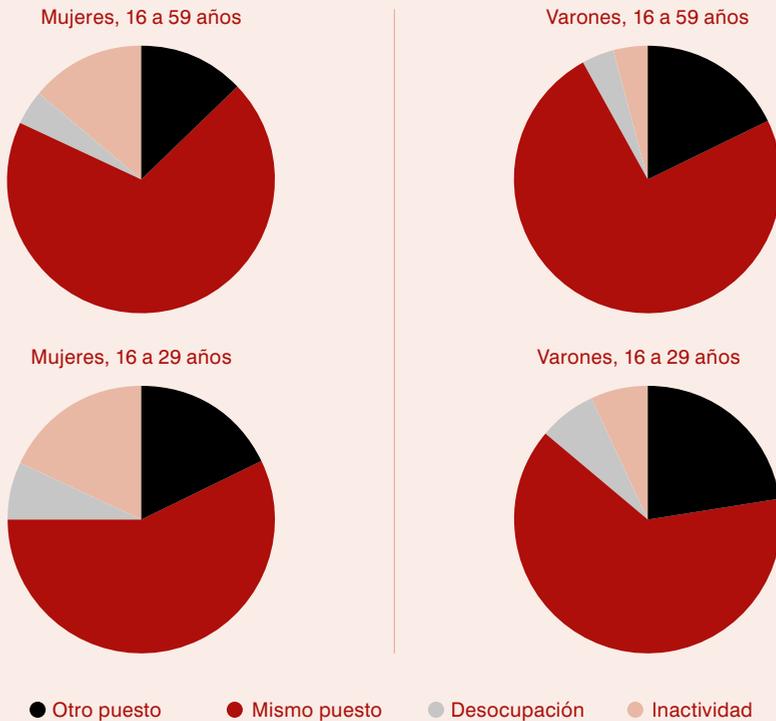
En Argentina no existe un diagnóstico situacional representativo acerca del avance de las carreras de las trabajadoras en la economía, a causa de la debilidad de los instrumentos de recolección de datos oficiales en su dimensión longitudinal. La EPH permite, sin embargo, observar las diferencias para un mismo subgrupo de personas en su condición laboral de un período a otro, es decir, las transiciones laborales de ese grupo en ese período. En este análisis, se eligió observar las transiciones promedio de varones y mujeres en el período 2004-2018, desde una primera situación laboral a una segunda, un año y medio después¹⁸.

¹⁸ — En función de la metodología de recolección de datos de la EPH, los hogares pertenecientes a la muestra en un área en particular son visitados dos trimestres consecutivos, luego se retiran por dos trimestres, y, finalmente, vuelven una vez más a la muestra para ser encuestados de nuevo. Este esquema, en síntesis, permite identificar esos hogares y seguir su derrotero socioeconómico y la trayectoria laboral de sus miembros durante un año y medio (Paz, 2009). A lo largo del apartado sobre intermitencia, se trabajó con un pool que agrega los paneles contruidos de 2004 a 2018.

Una primera aproximación al estudio de las transiciones parte de enfocarse en el conjunto de personas identificadas como ocupadas en el análisis del apartado anterior y analizar hacia dónde transitaron, en promedio, al cabo del siguiente año y medio; es decir, si mantuvieron o no su condición laboral. En particular, del Gráfico 14 se desprende que, en su mayoría, las personas ocupadas se mantienen en ese estado y en su mismo puesto, aunque las mujeres muestran menor estabilidad que los varones. Esta brecha se amplía en mayor medida entre los más jóvenes (de 16 a 29 años), donde solo 57% de las mujeres se mantiene en el mismo puesto (contra 70% entre las que pertenecen a la franja etaria entre 16 y 59 años).

GRÁFICO 14

Transiciones desde la ocupación, varones y mujeres de 16 a 59 años y de 16 a 29 años.
Aglomerados urbanos. 2004-2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La contracara de esta menor permanencia de las mujeres ocupadas en sus mismos puestos de un período a otro son sus **mayores niveles de transición desde la ocupación a la inactividad** (salida completa del mercado laboral). Este escenario contrasta con el de los varones, cuyo mecanismo de ajuste parecería ser rotar a un puesto diferente, aunque permaneciendo empleados, como también se desprende del Gráfico 14.

Finalmente, cabe poner el foco en la brecha (razón de mujeres/varones, en este caso) de transición a la inactividad, y analizar en qué grupos con características específicas se vuelve mayor o menor. De la intersección entre la brecha de transición a la inactividad y el nivel socioeconómico, nuevamente emerge que **en los primeros quintiles de ingreso (los más bajos) las brechas son más altas**. Mientras las mujeres de los quintiles 1 y 2 transitan casi 5 veces más desde la ocupación a la inactividad que sus homólogos varones, las mujeres del quintil de ingreso más alto (quintil 5) lo hacen menos de 3 veces más (Gráfico 15).

GRÁFICO 15

Brecha por sexo de transición a la inactividad, por nivel de ingreso. Aglomerados urbanos, 2004-2018

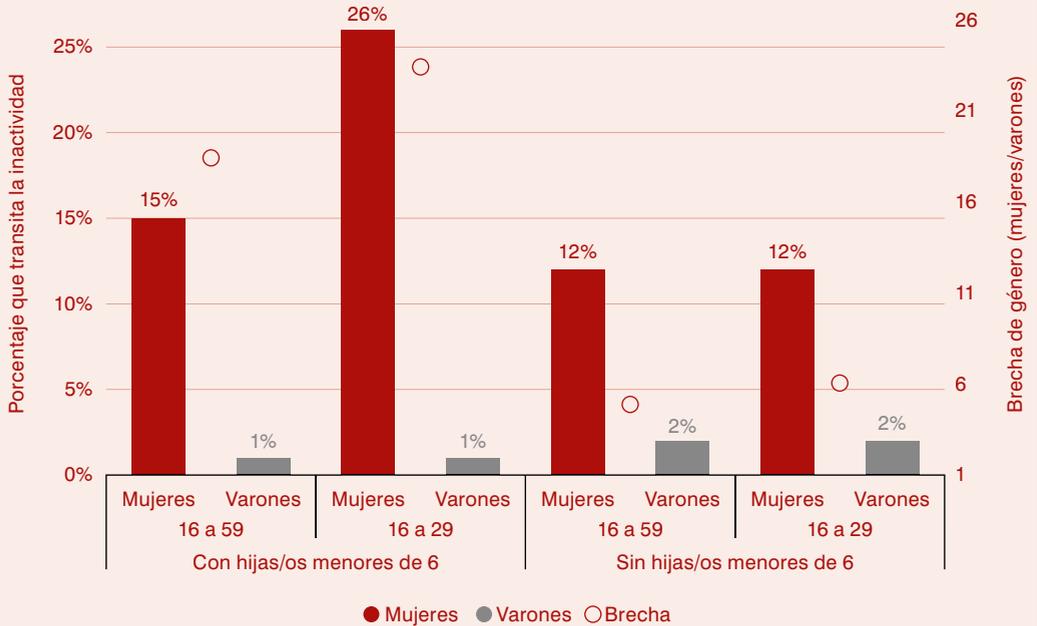


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La **tenencia de hijas/os en el hogar**, como en casos anteriores, es de nuevo determinante de la amplificación de las brechas de género, en este caso de la brecha de transición a la inactividad. Como se desprende del Gráfico 16, la presencia de hijas/os de menos de 6 años en el hogar aumenta radicalmente la distancia entre cuánto transitan a la inactividad las mujeres ocupadas y los varones ocupados. En particular, las mujeres de 16 a 29 años con hijas/os son las más perjudicadas, dado que transitan desde la ocupación a la inactividad 23 veces más que sus homólogos varones. Esto evidencia su mayor vulnerabilidad a cambios en los esquemas de organización del cuidado y del peso del trabajo no remunerado en el hogar (De León, 2017). En el total de 16 a 59 años con hijos, la intensidad es algo menor: las mujeres transitan 18 veces más que los varones a la inactividad, aunque todavía se encuentran muy lejos de los valores de 5 y 6 veces, correspondientes a los mismos grupos etarios de 16 a 59 y 16 a 29 años, respectivamente, pero sin presencia de hijas/os menores de 6 años en el hogar.

GRÁFICO 16

Transiciones desde la ocupación, varones y mujeres de 16 a 59 años y de 16 a 29 años según tenencia de hijas/os. Aglomerados urbanos. 2004-2018

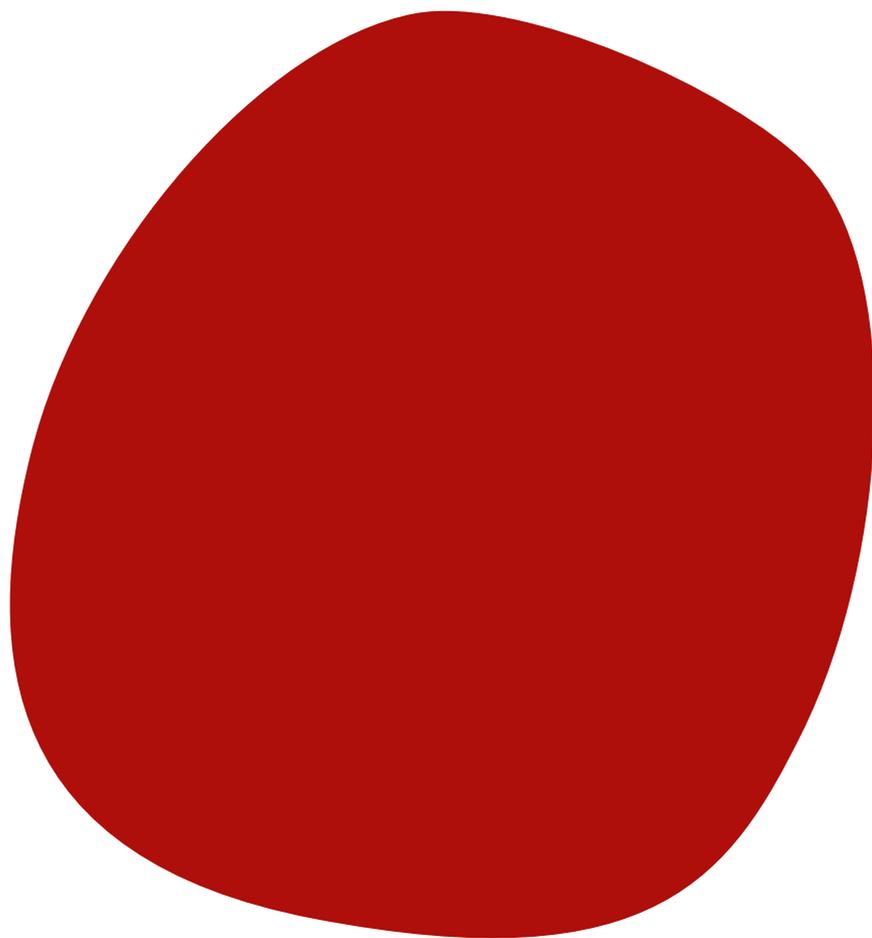


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

6 A modo de síntesis

Las barreras que las mujeres enfrentan para participar del mercado de trabajo, acceder al empleo y sostenerse en él a lo largo del tiempo varían, como se desarrolló en este capítulo, en función de los grupos y perfiles de mujeres en los que se centre la mirada. Como se desprende del análisis, la juventud, los niveles de ingreso más bajos, las credenciales educativas, y la tenencia de hijas/os son algunas de las variables asociadas con mayores brechas de género en el acceso al mercado laboral. La desagregación por estas características permite identificar los grupos con derechos particularmente vulnerados y prioritarios para el accionar público mientras también, da cuenta de que existen maneras múltiples y heterogéneas de experimentar el acceso al mundo del trabajo remunerado y esta diversidad debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar estrategias de abordaje adecuadas.

Capítulo 4



**Trayectoria y calidad
del empleo de las mujeres**

«¿Cuándo te vas a casar? Deberías tener hijos. Te va a asentar.»

«No quiero crear a otra persona. Quiero crearme a mí misma.»

— Toni Morrison, *Sula* (1973)

1 Introducción

Cuando a Toni Morrison le preguntaron qué la motivó a ser autora, respondió que sentía una profunda necesidad de leer libros que no existían y, entonces, los escribió. En su segunda novela, *Sula*, a Morrison la motivaba representar y examinar la amistad entre las mujeres afrodescendientes, dado que, hasta ese momento, se había escrito muy poco sobre el tema. Muchas de las protagonistas de sus novelas son mujeres fuertes e independientes que subvierten los roles que la sociedad del momento les asignaba a partir de su doble experiencia del racismo y el sexismo. Otras, se ven limitadas, en mayor medida, por las normas de género y los mandatos que las relegaban a la vida doméstica. *Sula Peace* y *Nel Wright* encarnan, respectivamente, estas dos trayectorias, a partir del mismo reconocimiento: por no ser varones blancos, la sociedad les negaría muchos derechos a lo largo de sus vidas. La pluma de Morrison muestra hasta qué punto la relación entre dos grandes amigas puede sufrir y cambiar a la luz de lo que dictan los mandatos y estereotipos sociales de género, especialmente cuando son acompañados de otras vulneraciones y barreras.

Al igual que en *Sula*, en la esfera pública y el mercado de trabajo argentino las mujeres tienen trayectorias divergentes en función de sus características y de las barreras contextuales con las que se encuentran. Las responsabilidades sociales de cuidado, las normas estereotipadas de género y la educación (ver capítulo 6) contribuyen a una **división sexual del trabajo**: ellas realizan la mayor parte del trabajo doméstico y de cuidado, mientras que enfrentan más obstáculos para sostener sus trayectorias laborales y para alcanzar oportunidades de trabajo decente. Las mujeres suelen insertarse en empleos de mayor precariedad, lo cual se cristaliza, predominantemente, en puestos a tiempo parcial, en un menor acceso a prestaciones de la protección y la seguridad social, en una mayor participación en los sectores económicos menos dinámicos y de menores ingresos, entre otras cuestiones. En este contexto, cabe cuestionar la calidad del empleo femenino, definida por el conjunto de condiciones laborales que contribuyen al bienestar y la satisfacción de las mujeres en sus puestos de trabajo.

Esta situación no es exclusiva de Argentina. **En América Latina, hoy cinco de cada cien mujeres se encuentran desocupadas, mientras que solo tres de cada cien varones lo están.** Estas tasas se mantuvieron

relativamente estables a lo largo de los últimos treinta años, aunque con algunas heterogeneidades regionales: Brasil y Colombia registraron las mayores tasas de desempleo femenino (cerca de 10%), mientras que Guatemala, la menor (1,4%) (Marchionni, Gasparini, & Edo, 2019).

La proporción de personas que trabaja tiempo completo o la cantidad de horas trabajadas tampoco mostraron fuertes fluctuaciones, con una leve disminución en los últimos diez años. Sin embargo, las brechas persisten: ellos trabajan en promedio 48 horas semanales, ocho horas más que las mujeres. Nuevamente, los patrones difieren por país: Argentina tiene la mayor proporción de mujeres trabajando a tiempo parcial (34,7%, 10 puntos por encima del promedio) y, consecuentemente, donde menor cantidad de horas trabajan en promedio (34 horas semanales)¹⁹. En el otro extremo se encuentra Venezuela, donde solo 15% trabaja a tiempo parcial (Marchionni, Gasparini, & Edo). Cabe destacar que, como se describió en el capítulo anterior, los países difieren en sus tasas de actividad y de ocupación; esto podría, parcialmente influir sobre las diferencias observadas en las características y la calidad del trabajo.

Esta mayor concentración de mujeres en jornadas laborales menos extensas se complementa con su segmentación en los sectores de comercio, educación, salud y servicio doméstico, donde se desempeña el 60% de las mujeres de la región, sin cambios notorios durante los últimos 30 años (Marchionni, Gasparini, & Edo). En cuanto a la informalidad, si bien se experimentó una caída en la tasa durante los últimos años en casi todos los países, se observan grandes diferencias en niveles. En Bolivia y Guatemala más del 80% de las mujeres tiene un trabajo no registrado, mientras que en Uruguay solo una de cada cuatro (OIT, 2017).

Las oportunidades de trabajo decente surgen como un requisito indispensable para el goce efectivo de los derechos de las mujeres y para lograr su empoderamiento económico, como se detalló en la sección I. El presente capítulo indagará en las posibilidades que brinda el mercado de trabajo a las mujeres en Argentina, analizando la participación laboral de mujeres y varones en relación con los distintos atributos de un empleo de calidad y el sostenimiento de la trayectoria laboral: desempleo, extensión de la jornada laboral, informalidad, trabajo independiente, segmentación horizontal, brecha de ingresos y formas atípicas de empleo.

En primer lugar, se analizará cómo la desocupación afecta a las mujeres en mayor medida que a los varones. En segundo lugar, se observarán las diferencias en la extensión de la jornada laboral remunerada

19 — Las estimaciones correspondientes a Argentina en la comparación latinoamericana pueden no coincidir con los datos provistos a lo largo de la sección. Esto se debe a que varían las definiciones o rangos de edad utilizados para la comparación.

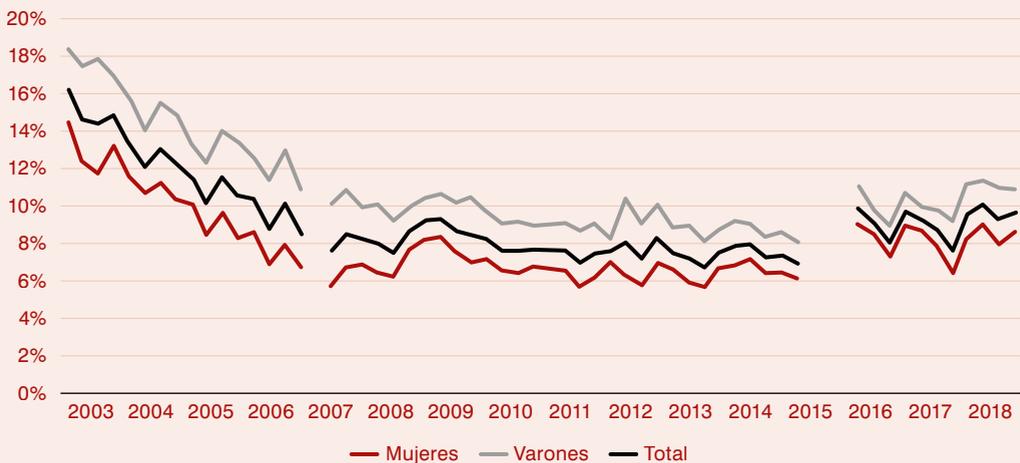
entre estos dos grupos. Tercero, se examinará la incidencia por sexo de la informalidad y cómo esta afecta el acceso a la protección social. Cuarto, se profundizará en las brechas entre mujeres y varones en el trabajo independiente, tomando en consideración a patronas/es y cuentapropistas. En quinto lugar, se contemplará el fenómeno de segregación horizontal, que se evidencia en la alta feminización y masculinización de ciertos sectores económicos. A continuación, se explicará la brecha salarial en Argentina como un síntoma de las barreras que encuentran las mujeres en su trayectoria laboral. Por último, se considerará brevemente la participación por género en las formas atípicas de empleo.

2 Desocupación

Pese a su creciente participación en el mercado laboral, **las mujeres que deciden salir a buscar un puesto de trabajo enfrentan mayores dificultades para alcanzarlo**. La desocupación abarca a las personas que, sin tener trabajo, se encuentran disponibles para trabajar y buscan activamente empleo. Si bien la brecha en la tasa de desocupación²⁰ entre mujeres y varones mostró una tendencia decreciente en los últimos quince años en términos absolutos, la proporción de mujeres desempleadas siempre supera a la de los varones y la ratio se mantuvo estable. En el cuarto trimestre de 2018, 11% de las mujeres de 16 a 59 años se encontraba desempleada, en comparación con 9% de los varones (Gráfico 17).

GRÁFICO 17

Evolución trimestral de la tasa de desocupación por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018



²⁰ — La tasa de desocupación o desempleo se calcula como el porcentaje entre la población desocupada y la población económicamente activa.

La situación de desempleo se agudiza aún más para algunas poblaciones. **Los quintiles más pobres registran una tasa de desocupación superior al promedio**, que perjudica aún más a las mujeres (Gráfico 18). En cambio, aquellas que pertenecen al 20% más pudiente registran un desempleo de 3,1%, sustancialmente menor al promedio. Esta situación no es exclusiva de las mujeres, ya que para los varones también existe un descenso de la tasa de desocupación en los quintiles más altos. Si bien existe un fenómeno de doble causalidad entre el nivel de ingresos y el desempleo, la correlación negativa entre ambas variables da cuenta de las dificultades que enfrentan los sectores más vulnerables para acceder a un empleo, que son una barrera para superar la situación de pobreza.

GRÁFICO 18

Tasa de desocupación por sexo y quintil de ingresos de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

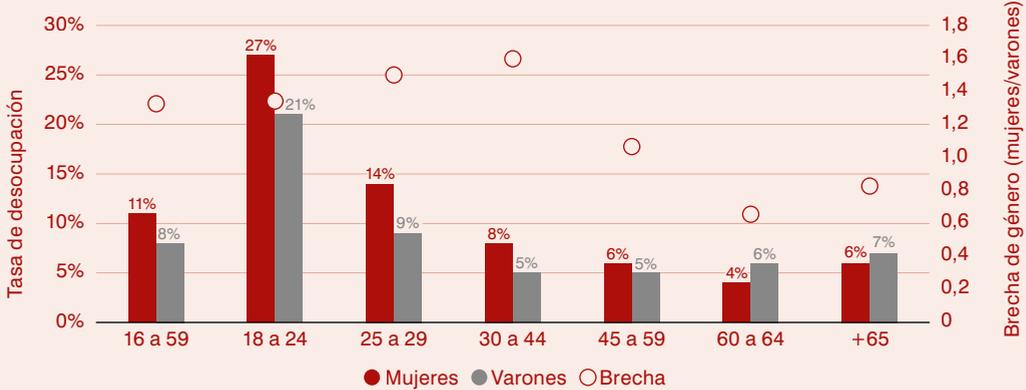


Nota: los intervalos de confianza se superponen en los quintiles 3, 4 y 5, por lo cual dichas brechas deben interpretarse con mayor precaución.
Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La **desocupación también se acentúa para los grupos etarios más jóvenes**, tanto para varones, como para mujeres. Entre los 18 y los 24 años, el porcentaje de desempleo femenino más que duplica el valor promedio para las mujeres y muestra una importante brecha con la desocupación masculina (Gráfico 19). Luego, a mayor edad, la brecha en la tasa de desocupación declina, e incluso se incrementa para los varones, lo cual podría estar explicado por la diferencia en la edad jubilatoria de mujeres y varones.

GRÁFICO 19

Tasa de desocupación por sexo y edad. Aglomerados urbanos. 2018

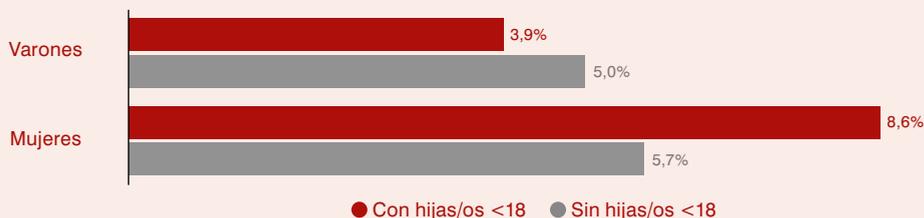


Nota: se deben tomar con precaución los datos correspondientes al grupo etario mayores de 65, dado el bajo número de observaciones.
Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Al considerar la tasa de desocupación solo para jefas/es de hogar y cónyuges, las mujeres con hijas/os menores de 18 años exhiben una tasa de desocupación mayor que el resto de las mujeres (Gráfico 20). Esto encontraría una posible explicación en la división sexual del trabajo y el hecho de que, tradicionalmente, las mujeres madres sean las responsables primarias del cuidado de los niños/os (ver capítulo 6). La tenencia de una/un hija/o, el trabajo asociado a ello y la discriminación que existe hacia la maternidad en el mercado de trabajo podrían implicar un obstáculo para conseguir un empleo. Para los varones padres se ve el fenómeno inverso: aquellos con hijas/os menores de 18 años tienen menos problemas de desempleo, asociable a su rol histórico de proveedores de la familia. En lo que se refiere a la ocupación, la paternidad se constituye como un acelerador, mientras que la maternidad es, más bien, un obstáculo: ante la falta de corresponsabilidad y de medidas de conciliación, la carga de trabajo no remunerado dificulta la posibilidad de las mujeres de conseguir un trabajo.

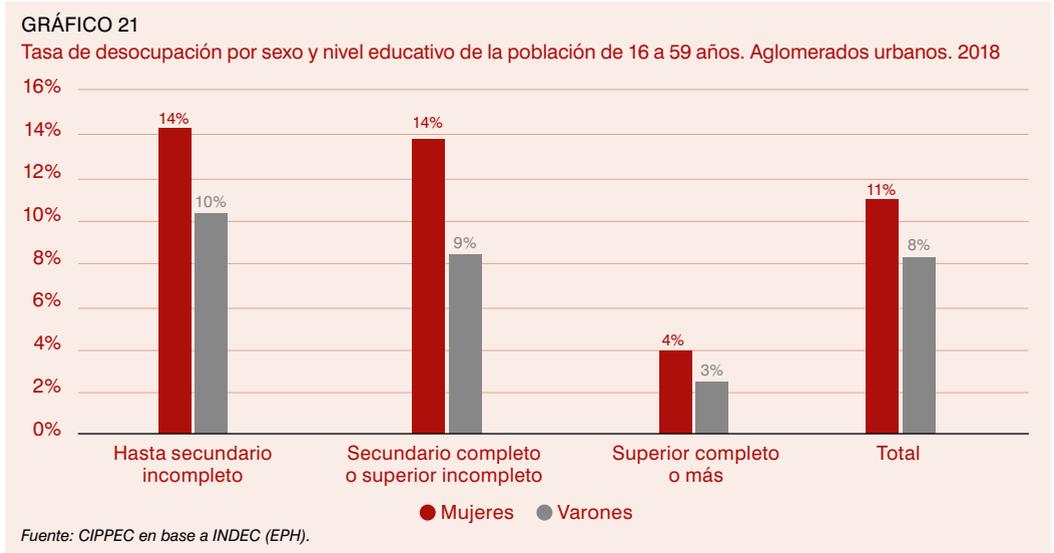
GRÁFICO 20

Tasa de desocupación de jefes y cónyuges de 16 a 59 años por sexo según tenencia de hijas/os menores de 18 años. Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

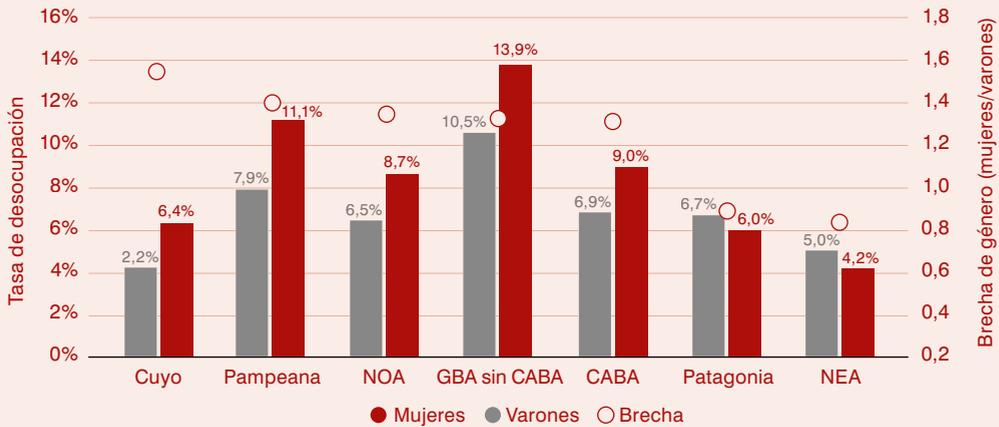
La tasa de desocupación muestra también una correlación negativa con el **nivel educativo** alcanzado. El desempleo afecta al 14% de las mujeres cuya instrucción máxima es secundario incompleto, completo o con algunos años de educación superior, y solo desciende notoriamente al 4% para aquellas que logran terminar el ciclo de educación terciaria o superior (Gráfico 21). Si bien en Argentina la brecha educativa es positiva para las mujeres, el hecho de que no exista diferencia en la tasa de desocupación de las que terminan o no la escuela secundaria sugiere que ellas enfrentan mayores obstáculos para que sus resultados educativos se puedan reflejar en el mercado de trabajo, y ello podría actuar como un desincentivo para su formación.



Por otro lado, **la incidencia de la desocupación también exhibe diferencias notorias en las distintas regiones del país.** Tomando datos de los grandes aglomerados urbanos: Gran Buenos Aires, la región pampeana y CABA tienen las tasas de desocupación más altas del país. Las mayores brechas entre mujeres y varones se sitúan en Cuyo, la región pampeana y NOA (Gráfico 22). En cambio, en la región patagónica y el noreste los varones presentan tasas de desempleo más elevadas que las mujeres, pero la diferencia no resulta estadísticamente significativa. Cabe resaltar el hecho de que el NEA evidencia también la tasa de desocupación más baja del país. Dado que esta zona es la que presenta la menor tasa de participación laboral general, esta situación podría estar parcialmente vinculada a un efecto desaliento, que conlleva la transición a la inactividad de las personas luego de una búsqueda infructuosa de trabajo. En consonancia, el NEA exhibe las mayores tasas de transición a la inactividad del país.

GRÁFICO 22

Tasa de desocupación por sexo y por región de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

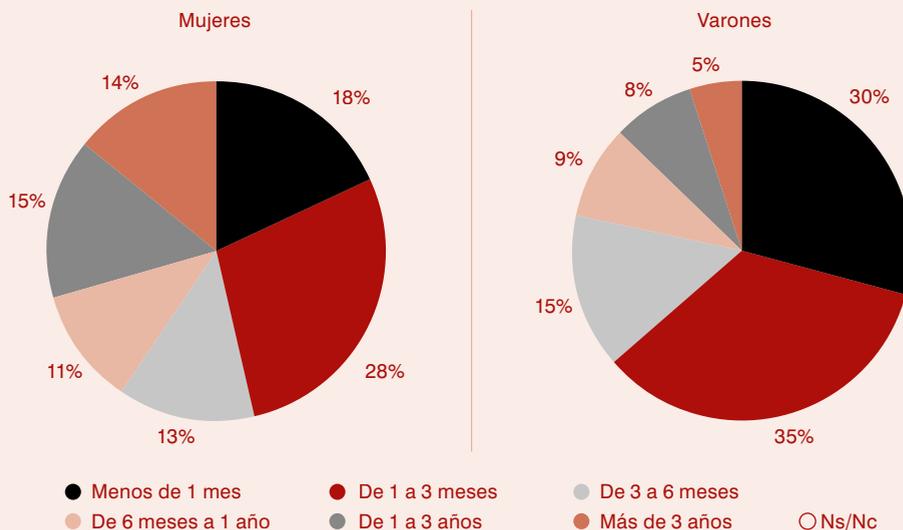


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Además de la incidencia del desempleo, otro punto relevante es el tiempo promedio que mujeres y varones pasan en esa situación. Si bien no exhiben diferencias notorias en la duración del empleo, los datos revelan que casi tres de cada diez mujeres (29%) pasan más de un año buscando trabajo, en comparación a 13% de los varones (Gráfico 23). En paralelo, alrededor del 65% de los varones pasan, como máximo, tres meses buscando empleo, en comparación al 46% de las mujeres.

GRÁFICO 23

Duración del desempleo de la población de 16 a 59 años por sexo. Aglomerados urbanos. 2004-2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Esto podría encontrar tres explicaciones no excluyentes: los varones podrían ser menos selectivos a la hora de aceptar un empleo y tomar la primera opción disponible; las mujeres podrían sufrir discriminación en los procesos de selección; o podrían estar menos afectadas por el efecto desaliento y continuar su búsqueda por períodos más largos de tiempo. Para evitar el último efecto ante la búsqueda infructuosa de trabajo, **resulta de vital importancia implementar políticas que promuevan oportunidades de trabajo para las poblaciones que enfrentan mayores obstáculos en su inclusión laboral.**

3 **Extensión de la jornada laboral**

La duración de la jornada laboral de las/os trabajadoras/es tiene fuertes implicancias, tanto para los empleados, como para los empleadores. En esta línea, la OIT reconoció la importancia de regular las horas trabajadas en el mercado laboral desde su primer convenio (1919).

Si bien la mayor parte de la fuerza laboral se desempeña a tiempo completo, diversas razones contribuyen al desarrollo del **trabajo a tiempo parcial** (*part time*). Esta modalidad incluye a las personas que se desempeñan en uno o más trabajos que suman menos de 35 horas semanales, sea en relación de dependencia, sea de forma independiente.

Para las/os trabajadoras/es, las jornadas reducidas de trabajo son una opción que les permite conciliar actividades familiares, laborales y educativas. Sin embargo, el empleo a tiempo parcial puede ser tanto una decisión voluntaria (el trabajador no quiere trabajar más horas) como una situación involuntaria, en caso de que las/os trabajadoras/es no puedan hallar un empleo a tiempo completo. La **subocupación** abarca a aquellos que trabajan menos de 35 horas semanales, pero desean trabajar más horas, y puede ser demandante (cuando se busca activamente trabajar más horas) o no demandante (cuando no se busca otro trabajo).

Por su parte, los empleadores pueden optar por tener una fuerza de trabajo a tiempo parcial para: adaptarse a las preferencias de sus trabajadores, contar con una mayor flexibilidad para planificar sus actividades, y disponer de una fuerza de trabajo secundaria en condiciones más precarias que las/os trabajadoras/es a tiempo completo (OIT, 2018b).

Del total de la población ocupada femenina, casi una de cada dos trabaja menos de 35 horas por semana, mientras que solo 30,6% tiene un empleo a tiempo completo o más empleos equivalentes a 45 horas semanales (Gráfico 24). En paralelo, tres de cada cuatro varones trabajan 35 horas o más por semana. Esto podría encontrar una explicación en que **las dificultades para conciliar la vida laboral y familiar inciden fuertemente sobre las posibilidades de las mujeres para insertarse de manera plena en el mercado de trabajo.**

GRÁFICO 24

Distribución de ocupadas/os de 16 a 59 años por extensión de la jornada. En porcentaje.
Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Si observamos la **tasa de subocupación**²¹, los datos para nuestro país revelan que esta situación afecta en mayor medida a las mujeres (Gráfico 25), en consonancia con lo que se observa en el resto del mundo. Si bien la subocupación general ha descendido desde 2003, en los últimos años la tendencia se estancó, e incluso se revirtió ligeramente, estableciéndose alrededor de 10%. La tasa de subocupación femenina se mantuvo alrededor de 4 puntos porcentuales por encima de la de los varones a lo largo del tiempo y desde mediados de 2018 la brecha se amplió, alcanzando 5 puntos porcentuales en el cuarto trimestre de dicho año.

GRÁFICO 25

Evolución trimestral de la tasa de subocupación por sexo de la población de 16 a 59 años.
Aglomerados urbanos. 2003-2018



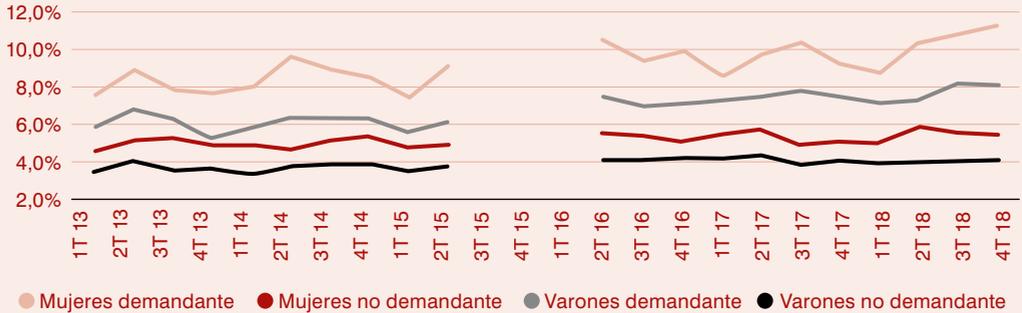
Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

21 — La tasa de subocupación se estima como la proporción de la población que trabaja menos de 35 horas semanales, y desea trabajar más horas, sobre la población económicamente activa.

Tanto para varones como para mujeres, la mayor parte de la subocupación es demandante, es decir, son individuos que desean trabajar más horas y están en búsqueda activa (Gráfico 26). El análisis de los últimos cinco años muestra un ascenso de este indicador, tanto para varones, como mujeres, aunque ellas registran fuertes fluctuaciones en la subocupación demandante.

GRÁFICO 26

Evolución trimestral de la tasa de subocupación demandante y no demandante por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2013-2018

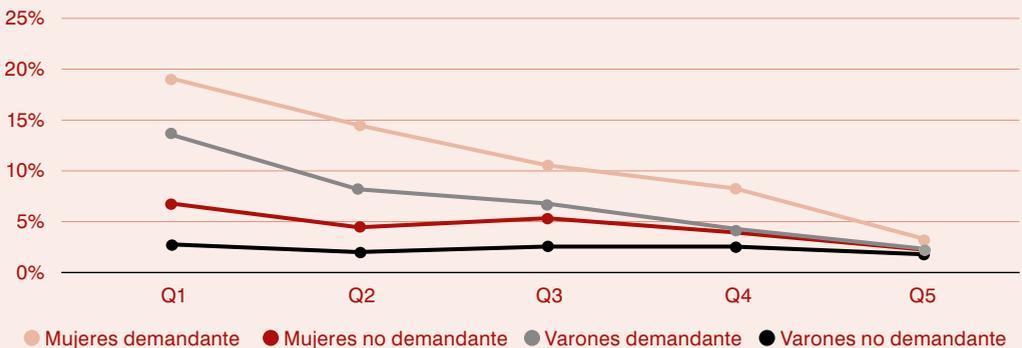


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La subocupación también se incrementa para grupos de mujeres en situación de mayor vulnerabilidad. Según datos de 2018, las mujeres de los dos quintiles más pobres enfrentan una tasa de subocupación hasta cuatro veces más alta que las mujeres del 20% más pudiente (Gráfico 27). Particularmente, las mujeres de los quintiles más pobres son más proclives a buscar trabajar más horas, pero no encontrar un empleo acorde a sus necesidades.

GRÁFICO 27

Tasa de subocupación de las mujeres de 16 a 59 años por quintil de ingreso per cápita familiar. Aglomerados urbanos. 2018

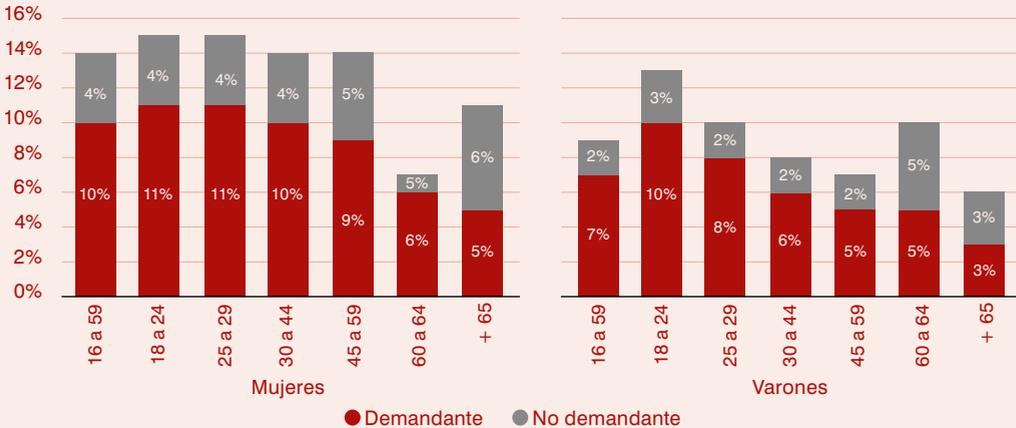


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Un fenómeno interesante parte de observar la **tasa de subocupación para distintos rangos etarios**. En promedio, para las mujeres mayores de 16 años, la tasa de subempleo es de 15% y se mantiene relativamente constante para todos los rangos etarios, excepto a partir de la edad jubilatoria, cuando desciende fuertemente la subocupación demandante y crece la no demandante (Gráfico 28). En cambio, la subocupación supera el 13% para los varones jóvenes, pero la subocupación demandante disminuye de manera constante a partir de los 24 años. Esto podría evidenciar una mayor discriminación, implícita o explícita, hacia las mujeres durante su edad económicamente activa, o sus dificultades para emplearse más horas. Los datos revelan que la tenencia de hijos, sin embargo, no incidiría de manera significativa sobre la tasa de subocupación.

GRÁFICO 28

Tasa de subocupación de las mujeres y varones de 16 a 59 años por grupo etario. Aglomerados urbanos. 2018

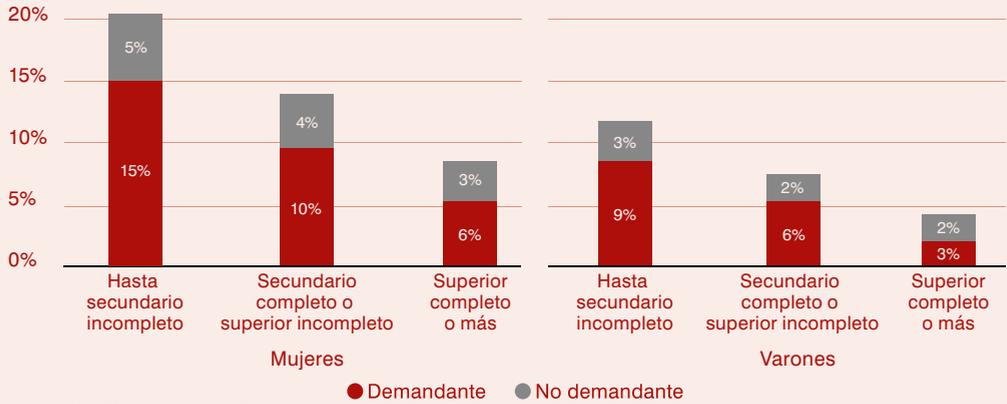


Notas: las diferencias entre varones y mujeres de 18 a 24 años y los mayores de 60 no resultan estadísticamente significativas.
Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Por otra parte, la incidencia de la **subocupación varía con el nivel educativo de las mujeres y varones**. Mientras que casi 20% de las mujeres que abandonaron la escuela antes de finalizar el secundario se encuentran subocupadas, el subempleo alcanza a menos del 10% de las mujeres con educación superior completa (Gráfico 29). Este declive se explica por una correlación negativa entre la tasa de subocupación demandante y los años de educación. Las mujeres que no terminan su formación básica enfrentan dificultades notorias para conseguir un empleo acorde a sus necesidades. La misma tendencia se evidencia para los varones, sin embargo, sus tasas de subocupación son aproximadamente la mitad que las de las mujeres para todos los niveles educativos. Nuevamente, este contraste muestra la existencia de factores que perjudican a las mujeres en su trayectoria laboral.

GRÁFICO 29

Tasa de subocupación de las mujeres y varones de 16 a 59 años por nivel educativo. Aglomerados urbanos. 2018

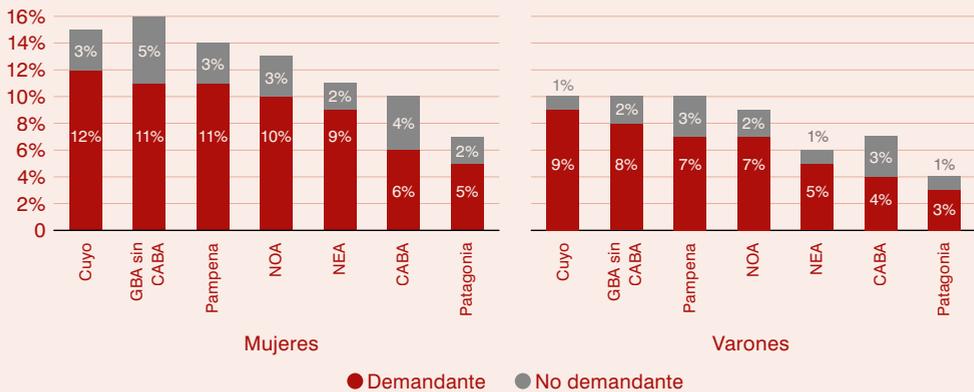


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La subocupación también registra contrastes en las distintas regiones del país. Es llamativo que en las regiones donde las tasas de subocupación femenina son más altas –como Cuyo, Gran Buenos Aires y la región pampeana– la diferencia en puntos porcentuales con la tasa de subocupación masculina es más amplia (Gráfico 30). En cambio, CABA y Patagonia registran las tasas de subempleo más bajas para ambos géneros y la brecha es de 3%. Si bien ambos tipos de subocupación resultan mayores para mujeres, la diferencia en la tasa no demandante es considerablemente superior en algunas regiones. Esto podría manifestar mayores dificultades para las mujeres para conciliar el trabajo productivo y reproductivo en algunas zonas del país y las dificultades para contar con tiempo para buscar un trabajo.

GRÁFICO 30

Tasa de subocupación de las mujeres y de los varones de 16 a 59 años por región. Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La contracara de la relativa brevedad en las jornadas laborales de las mujeres es la mayor participación en el trabajo doméstico y de cuidados no remunerado (capítulo 6). El hecho de que la responsabilidad primaria de estas tareas sea asignada a las mujeres genera una barrera hacia su inserción laboral plena –e incluso, una doble carga laboral para aquellas que trabajan jornadas de tiempo completo–. Esto podría explicar la tendencia de las mujeres a trabajar en mayor proporción en puestos a tiempo parcial.

4 Informalidad y cobertura de protección social

El **trabajo informal**²², sea en un puesto de trabajo no registrado, sea en el sector informal de la economía, está asociado a **circunstancias precarias de empleo**. En general, quienes se desempeñan en la informalidad tienen peores condiciones laborales (ingresos más bajos, jornadas laborales más extendidas, mayor inestabilidad laboral, y espacios de trabajo más inseguros) y acceso limitado a prestaciones del sistema de protección social (seguros por desempleo, indemnización por despido, seguro de salud, licencias, jubilaciones/pensiones y cobertura en caso de accidente de trabajo o enfermedad profesional). Estas/os trabajadoras/es se encuentran en situaciones de mayor vulnerabilidad socioeconómica y cuentan con menos herramientas para conciliar la vida productiva y reproductiva.

Existen diversos términos relacionados a la informalidad que suelen utilizarse de manera indistinta. Sin embargo, se deben diferenciar tres conceptos básicos:

- ▶ **Sector informal:** unidades de producción pequeñas que no están registradas ni constituidas como sociedad, tanto empresas de personas que trabajan por cuenta propia, como empresas de empleadores informales (Resolución sobre las estadísticas del empleo en el sector informal, 1993).
- ▶ **Empleo informal:** toda actividad donde una persona ejerce un trabajo no registrado y que, por ende, carece de prestaciones básicas de la seguridad social y protección legal, sea en el sector formal o informal.
- ▶ **Economía informal:** todas las actividades económicas desarrolladas por trabajadores y/o unidades económicas que no se encuentran cubiertas por sistemas formales o lo están de manera insuficiente (OIT, 2015).

²² — El análisis de la informalidad de esta sección se basará en los datos de trabajo en relación de dependencia no registrado que aporta la EPH. Para ello, se toma como no registrado a aquellas/os trabajadoras/es que declaran no tener descuento jubilatorio.

Los distintos conceptos utilizados para definir a la informalidad se diferencian entre ellos de acuerdo con la unidad de medida que tomen en consideración. El sector informal toma como unidad de medida a las **unidades productivas** (empresas u hogares). El empleo informal considera la **formalidad de los puestos de trabajo** (OIT, 2018a). La economía informal se compone de la **suma de estos dos componentes**. Al distinguir entre unidades productivas y puestos de trabajo, estas definiciones permiten diferenciar cuánto del empleo informal se desarrolla en el sector informal o formal de la economía. Por ejemplo, una/un trabajadora/trabajador podría tener un empleo informal (sin descuento jubilatorio), pero realizar sus actividades en un espacio con local fijo a la vista y en donde trabajen más de cinco personas (sector formal).

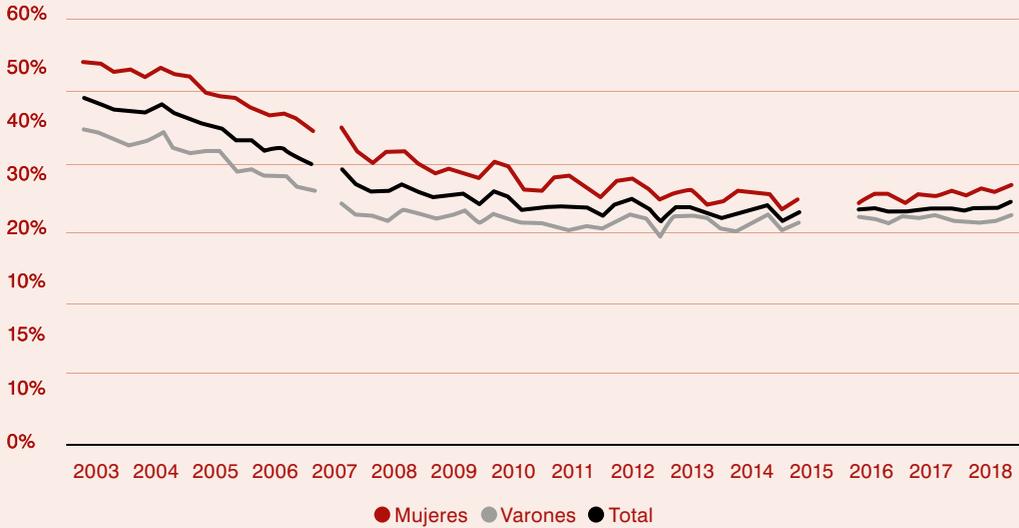
Tomando las definiciones antedichas, en 2018, 40% de la población argentina de 16 a 59 años se desempeñaba en el sector informal de la economía, pero 47,5% de los empleos eran informales –con una mayor incidencia dentro de las mujeres (48,3%) que entre los varones (46,9%)–. Del total de empleos informales, 15% se desarrollaban dentro del sector formal de la economía.

Entre la totalidad de las mujeres ocupadas, la proporción de trabajadoras en empleos asalariados es mayor que la de sus pares varones (79,5% y 75,5%, respectivamente). Sin embargo, dada su menor participación laboral, ellas ocupan menos de la mitad de los puestos asalariados totales y representan el 35% de la fuerza laboral en el sector privado. En este marco, son también ellas quienes se desempeñan con mayor frecuencia en la economía informal. Luego de la crisis argentina de 2001-2002, la evolución de la informalidad tuvo una tendencia a la baja, como también la brecha en la tasa de empleo no registrado de mujeres y varones. Sin embargo, desde 2011, la tasa de asalariadas/os no registrados encontró un piso y el porcentaje de trabajadoras se mantuvo estable en torno a 36% (Gráfico 31)²³. El incremento en la brecha desde 2016 podría sugerir que las mujeres se emplean en mayor medida en trabajos más precarios en tiempos de estancamiento económico.

23 — Las cifras difieren de los porcentajes mencionados en el párrafo anterior porque para estimar el empleo no registrado se toma en consideración la población que declara tener un empleo, pero no contar con descuento jubilatorio.

GRÁFICO 31

Evolución trimestral de la tasa de empleo no registrado por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

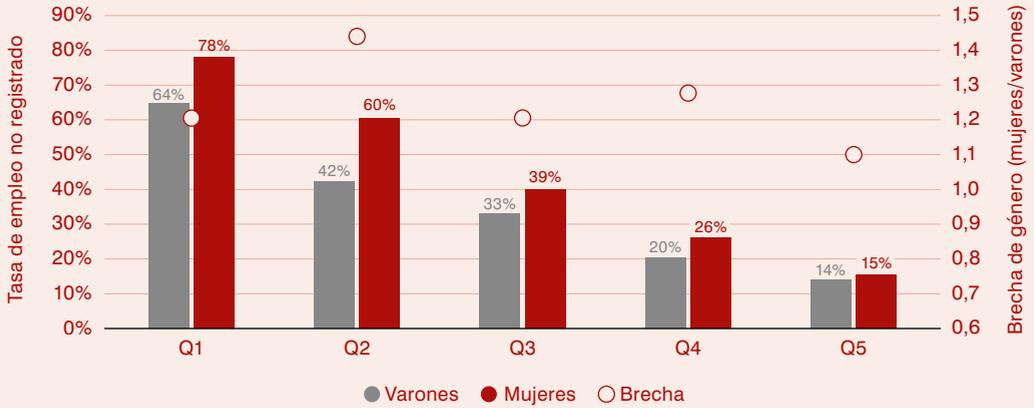
Una limitación importante de los datos en el país radica en que la EPH solo permite distinguir el trabajo no registrado de las/os asalariadas/os, pero no así el de las/os trabajadoras/es independientes. Para dar cuenta del fenómeno en este subgrupo de trabajadoras/es, es necesario recurrir a los datos de la Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social (ENAPROSS) I (Ministerio de Trabajo, 2011)²⁴. En ella, se observa que la tasa de informalidad de las/os trabajadoras/es independientes era de 42,7%. Sin embargo, esta cifra se elevaba para las mujeres: 47,3% de ellas no se encontraba registrada.

Para algunos grupos de asalariadas/os, la informalidad es un problema más crítico. En particular, **la brecha en el empleo no registrado se amplía conforme disminuye el nivel de ingreso**: en el segundo quintil, alcanza a más de 60% de las mujeres (Gráfico 32). En contraste, los grupos de mayor poder adquisitivo registran una brecha casi nula entre mujeres y varones, con una tasa de trabajo no registrado de 15% en promedio.

²⁴ — Para analizar la situación de este grupo es preciso recurrir a la ENAPROSS, llevada a cabo en 2011 (I) y 2015 (II). Sin embargo, la última encuesta tiene una representatividad de solo 45% de la población, por lo cual no es posible extrapolar sus resultados al resto del país. ENAPROSS I, en cambio, tiene representatividad de 74%.

GRÁFICO 32

Tasa de empleo no registrado por sexo y quintil de ingresos de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

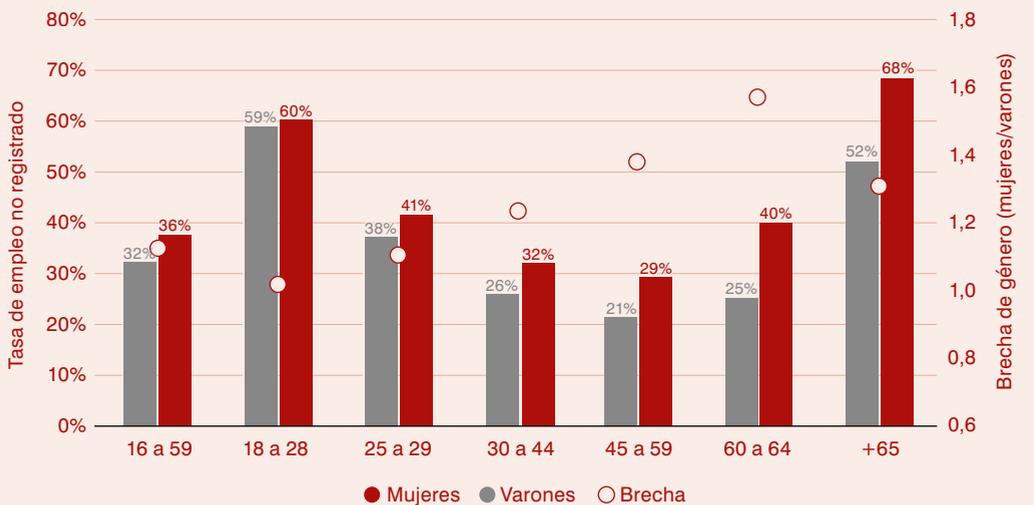


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

El empleo no registrado también muestra diferencias notorias según el grupo etario de las/os trabajadoras/es. En particular, las diferencias porcentuales entre mujeres y varones se incrementan conforme aumenta la edad (Gráfico 33). El grupo etario de mayores de 65 años, si bien exhibe una brecha menor, registra una tasa de empleo no registrado elevada. Esto podría vincularse a las dificultades de las personas mayores para encontrar trabajo y también, a que ellas, una vez jubiladas, elijan o necesiten seguir realizando actividades económicas en la informalidad.

GRÁFICO 33

Tasa de empleo no registrado por sexo y grupo etario. Aglomerados urbanos. 2018

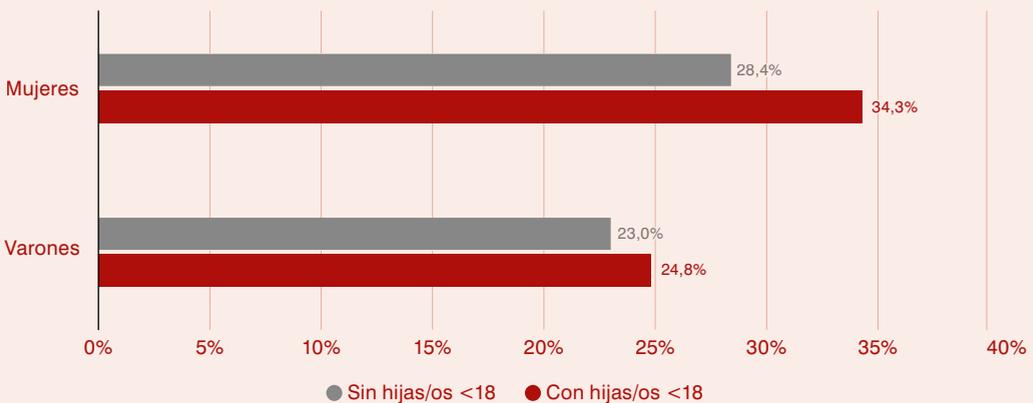


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Entre quienes se declaran jefes de hogar o cónyuges, **las mujeres que viven en hogares con niñas/os trabajan, en mayor medida, en puestos de trabajo no registrados**: la brecha entre aquellas que tienen hijas/os menores de 18 años y las que no asciende a 6 puntos porcentuales (Gráfico 34). Esta situación se replica para los varones, pero en magnitudes mucho menores. De esta manera, en consonancia con el análisis de otros indicadores ocupacionales, las responsabilidades de cuidado podrían estar incidiendo en las modalidades de inserción laboral femenina. Ellas se insertan en trabajos más inestables, en condiciones de mayor precariedad y sin acceso a la protección social ni a herramientas que faciliten la conciliación. Pero quizás, en el marco de la división sexual del trabajo, estas condiciones les permiten una mayor flexibilidad para cumplir con las responsabilidades de cuidado que centralizan en mayor medida.

GRÁFICO 34

Tasa de empleo no registrado por sexo y tenencia de hijas/os de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Respecto al plano educativo, el Gráfico 35 revela que **el trabajo no registrado es mayor para quienes tienen secundario incompleto o menos**, grupo para el cual la brecha supera los 15 puntos porcentuales entre mujeres y varones. En cambio, entre aquellos que tienen estudios universitarios o terciarios completos, la brecha es inexistente y, en promedio, la tasa de trabajo no registrado es alrededor de 13%. De ello se desprende que el nivel educativo exhibe una correlación positiva con la posibilidad de obtener un puesto de trabajo formal, tanto para varones, como para mujeres. Esta variable puede entenderse como un proxy del nivel socioeconómico; es decir, en los contextos de mayor vulnerabilidad, las personas tienen mayores probabilidades de trabajar de manera informal.

GRÁFICO 35

Tasa de empleo no registrado por sexo y nivel educativo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

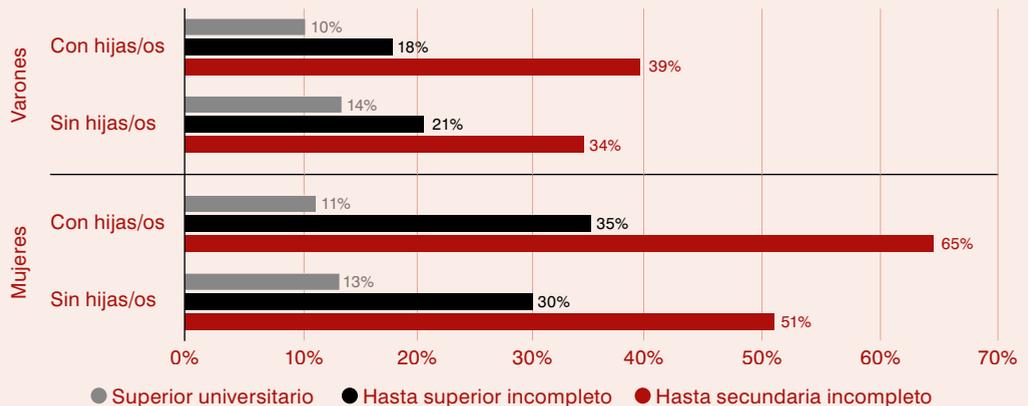


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

El Gráfico 36 muestra un fenómeno llamativo: si bien para todas las personas, a mayor nivel educativo, menor tasa de empleo no registrado; y **las mujeres, en todos los casos, exhiben tasas mayores; es la tenencia de hijas/os la que acentúa el diferencial con los varones**. Nuevamente la división sexual del trabajo puede ser la explicación. La carga del trabajo de cuidado y no remunerado recae sobre las mujeres y eso incide en el incremento sustancial de la tasa de trabajo no registrado en las mujeres con hijas/os y de menor nivel educativo. En los niveles educativos más altos, el diferencial entre los dos géneros prácticamente desaparece, tal vez debido a las posibilidades que tienen estos niveles socioeconómicos de resolver las responsabilidades de cuidado en el mercado.

GRÁFICO 36

Tasa de empleo no registrado por sexo, nivel educativo y tenencia de hijas/os de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

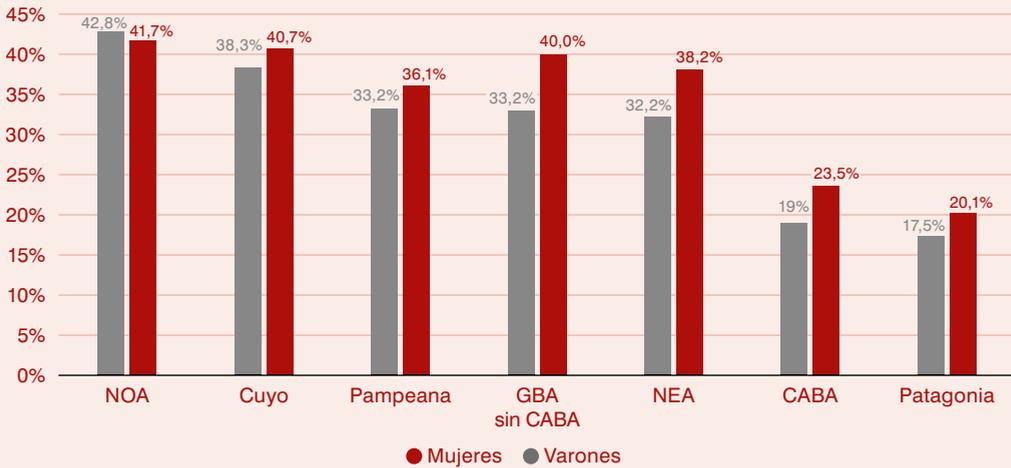


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Finalmente, el Gráfico 37 muestra que, a excepción de la Patagonia y CABA, en todas las regiones al menos una/o de cada tres empleadas/os asalariadas/os trabaja de manera informal. En general, se registra una peor situación para las mujeres –con la salvedad del NOA, que exhibe una mayor tasa de trabajo no registrado para los varones– aunque la diferencia entre ambos géneros no es significativa en términos estadísticos.

GRÁFICO 37

Tasa de empleo no registrado por sexo y región de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

En cuanto a las **ramas de actividad** de la economía, la tasa de empleo no registrado varía fuertemente. El trabajo doméstico –que emplea al 16% de la fuerza laboral femenina, y en el que 98% de las trabajadoras son mujeres– es el segmento que detenta la mayor tasa de empleo no registrado: 75% del total (Tabla 4). Esto indica que una gran proporción de las trabajadoras que se desempeñan haciendo tareas domésticas y de cuidado de manera remunerada en hogares ajenos carecen de prestaciones básicas vinculadas a la seguridad frente a riesgos del trabajo y la seguridad social.

TABLA 4

Tasa de empleo no registrado por rama de actividad y sexo de la población de 16 a 59 años.
Aglomerados urbanos. 2018

Rama de actividad	Mujeres	Varones	Total
Trabajo doméstico	75,5%	82,6%	75,7%
Construcción	38,4%	69,0%	67,7%
Hoteles y restaurantes	52,9%	45,0%	48,3%
Otros servicios sociales y organizaciones extraterritoriales	48,3%	42,7%	45,5%
Comercio	40,5%	37,8%	38,8%
Transporte y comunicación	29,5%	32,0%	31,6%
Industria	38,7%	25,3%	28,5%
Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler	27,9%	24,2%	25,8%
Actividades primarias	31,9%	21,5%	22,9%
Salud	22,9%	22,6%	22,8%
Sin especificar	24,8%	20,9%	22,1%
Otras (electricidad, gas y agua)	19,7%	14,2%	15,1%
Administración pública	15,3%	9,4%	12,0%
Servicios financieros	10,4%	10,0%	10,2%
Educación	9,2%	10,6%	9,5%
Total	36,1%	32,0%	33,9%

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

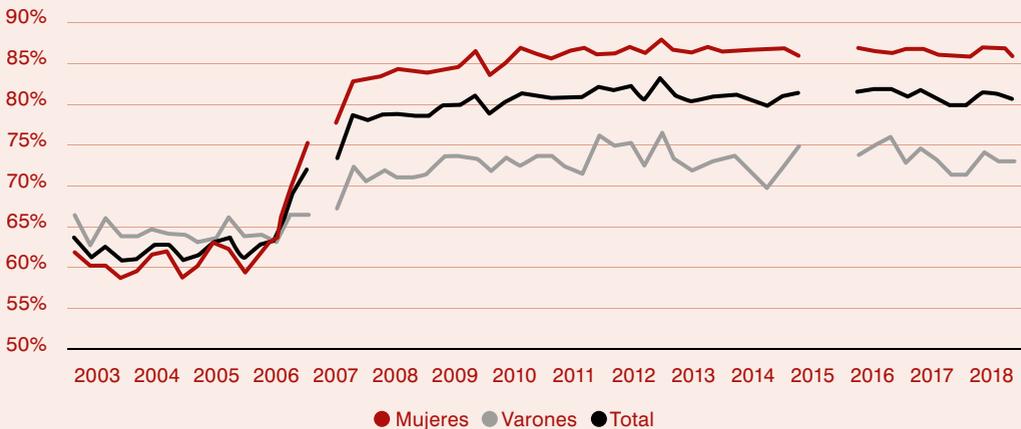
El análisis por sectores revela que varios de ellos exhiben brechas en la tasa de trabajo no registrado entre mujeres y varones muy por encima del promedio. En el sector de Actividades primarias, donde se desarrolla una pequeña proporción de la fuerza laboral femenina, casi una de cada tres trabajadoras se desempeña informalmente en un puesto de trabajo no registrado. Otros casos llamativos son las ramas de industria y comercio, donde se desempeña una importante proporción de la fuerza laboral y las mujeres lo hacen, en mayor medida, de manera no registrada. La tasa de empleo no registrado es mayor para ellas que para los varones en Administración Pública y en Servicios Sociales. Este último sector emplea una gran proporción de la fuerza laboral femenina y exhibe una tasa de no registro mayor al promedio.

Históricamente, las altas tasas de inactividad económica y de trabajo no registrado de las mujeres, en conjunto con su menor remuneración y las más frecuentes interrupciones laborales, impactaron negativamente sobre su **acceso a la seguridad social** una vez que alcanzaban la edad jubilatoria: ante la falta de aportes suficientes, sus posibilidades de obtener una jubilación o pensión contributiva se encontraban restringidas. Como se observa en el Gráfico 38, esta situación se revirtió luego de las reformas al sistema previsional llevadas

a cabo en la primera década del 2000. Frente a un aumento del gasto público en la seguridad social como porcentaje del PBI, el retorno a un sistema público y, especialmente, la introducción de la moratoria previsional, el acceso de las mujeres a una jubilación y/o pensión se incrementó exponencialmente: mientras que en 2006 solo dos de cada tres mujeres podían acceder a una de estas prestaciones, hoy lo hace alrededor del 87%. Estas medidas tuvieron un impacto proporcionalmente mayor para las mujeres que para los varones: se estima que 87% de las personas beneficiadas por las reformas fueron mujeres y que 75% no recibía ninguna prestación previsional (Amarante, Colacce, & Manzi, 2016). En la actualidad, el número de jubilados asciende a 1,6 millones y el de jubiladas a 3 millones, de las cuales más del 80% accedieron a la cobertura previsional gracias a la moratoria (capítulo 8).

GRÁFICO 38

Evolución trimestral de la tasa de cobertura de jubilaciones y pensiones de personas mayores de 65 años por sexo. Aglomerados urbanos. 2003-2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Si bien, en un principio, la moratoria era aplicable hasta septiembre de 2016, el plazo se extendió hasta julio de 2019. Recientemente se otorgó una nueva prórroga por tres años más para que las mujeres entre 60 y 64 años que no tengan la cantidad de aportes necesaria puedan acceder a la prestación. Para las personas que carecen de aportes, la Ley de Reparación Histórica garantiza el acceso a la Pensión Universal para el Adulto Mayor, que otorga un monto equivalente al 80% del haber mínimo.

El empleo no registrado atenta contra las posibilidades de las/os trabajadoras/es de acceder a prestaciones de la seguridad social y el pleno goce de sus derechos laborales, a la vez que está asociado a condiciones laborales más precarias y menores remuneraciones. La existencia de un piso estructural de trabajo no registrado que alcanza

a un tercio de las/os asalariadas/os resulta alarmante, en especial, por sus implicancias en términos de protección de las/os trabajadoras/es y de sus grupos familiares, y, en particular, por los déficits en el acceso a prestaciones que podrían contribuir a la conciliación entre vida productiva y reproductiva.

El leve incremento en la tasa de empleo no registrado femenino de los últimos años resulta aún más preocupante. La informalidad refuerza la existencia de una brecha de ingresos durante la vida laboral y luego de la edad de retiro. Una mayor vulnerabilidad en hogares con jefa mujer, también tiene implicancias para las brechas de género en la pobreza.

Abordar esta problemática en la población femenina presenta ciertas particularidades: un gran porcentaje de la fuerza laboral no registrada se desempeña en el sector de trabajo doméstico, por lo cual las políticas públicas deben atender a las especificidades del trabajo al interior de los hogares (capítulo 9) y las características de este tipo de empleadores. Una medida semejante es imperiosa para promover las oportunidades de trabajo decente y la reducción de la pobreza.

5 Trabajo independiente

Se define a las/os trabajadoras/es independientes, o al autoempleo, como **aquellos que dirigen y organizan su propia actividad, profesión u oficio** (PNUD, 2010). En este sentido, su remuneración depende directamente de los beneficios derivados de los bienes o servicios producidos (Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo, 1993). Este colectivo se divide en cuatro modalidades: empleadores, trabajadores por cuenta propia, integrantes de cooperativas de productores, y trabajadores familiares auxiliares²⁵.

En Argentina, el trabajo independiente representa alrededor de un cuarto del empleo total. La relevancia del autoempleo se vuelve aún mayor en períodos de poca creación de empleo asalariado, cuando los individuos buscan maneras alternativas de generar ingresos. Sin embargo, pese a su esencial rol en la economía, perduran desafíos en torno a los mecanismos de acceso a la protección social y laboral de estas trabajadoras/es. Las categorías de monotributistas y autónomos, que nuclea un gran porcentaje de las/os trabajadoras/es independientes formales, tienen sustancialmente menor acceso a las prestaciones de la protección social, al carecer, por ejemplo, de licencias ante la tenencia de una/un hija/o.

²⁵ — Para la estimación, se considera como trabajador independiente a todo aquel que se declara como patrón o trabajador por cuenta propia en la EPH.

Mientras que, en promedio, la tasa de trabajo independiente se mantiene alrededor del 25% desde 2003, se registran diferencias entre varones y mujeres. De acuerdo con datos de la EPH, 26% de los varones se declara trabajador independiente, en comparación con 19% de las mujeres (Gráfico 39). Así, **del total de personas que trabajan como patronas/es o por cuenta propia, 39% son mujeres. A medida que el tamaño de la empresa crece, esta proporción se reduce: solo 22% de las firmas que tienen entre 40 y 200 empleados pertenece a una mujer.** La mayor prevalencia de ellos en el trabajo independiente podría estar asociada a la **segmentación horizontal**, prevalente en el mercado de trabajo, y las características inherentes a los sectores en los cuales se insertan varones y mujeres. También es llamativo que la informalidad es mayor para ellas: de acuerdo con datos de ENAPROSS II (Ministerio de Trabajo, 2015), 65% de las trabajadoras independientes lo hacían de manera no registrada, frente a 59% de ellos.

GRÁFICO 39

Evolución trimestral de la tasa de trabajo independiente por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018²⁶

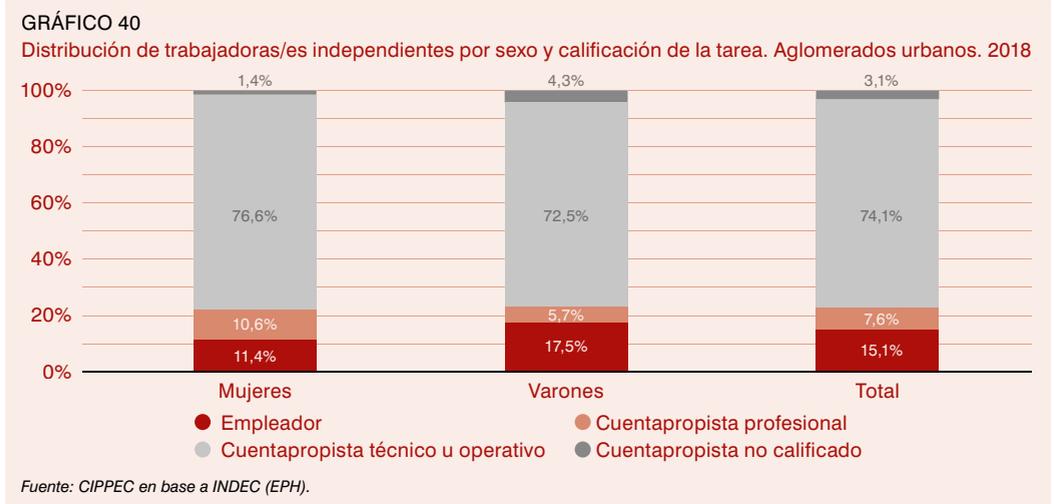


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Según la distribución de las/os trabajadoras/es independientes por tipo de empleo, tanto mujeres como varones se desempeñan principalmente en puestos técnicos u operativos, aunque ellas lo hacen en mayor medida que sus pares varones (Gráfico 40). La proporción de mujeres que trabaja por cuenta propia en trabajos profesionales casi duplica a los varones en esa situación, pero el porcentaje de varones

²⁶ — Para garantizar la comparabilidad entre ambos grupos y respecto del total, se optó por analizar la cobertura de los mayores de 65 años para ambos sexos, a pesar de diferir las edades legales de jubilación entre varones (65 años) y mujeres (60 años). Cabe destacar, asimismo, que las edades jubilatorias varían por régimen, a la vez que la Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM) establece como edad mínima para el acceso los 65 años tanto para varones como para mujeres.

que trabaja como patrón supera ampliamente a la proporción femenina. Esto podría señalar dificultades de las mujeres para acceder a un trabajo de manera independiente como empleadoras.



También resultan llamativas las diferencias en el nivel educativo de mujeres y varones según el tipo de empleo. En general, para ser empleadoras o cuentapropistas, las mujeres deben exhibir un mayor nivel educativo que los varones (Tabla 5). Esto no solo ocurre para las que trabajan como cuentapropistas profesionales, sino incluso en trabajos no calificados. Esta situación podría evidenciar la discriminación y las barreras estructurales que enfrentan las mujeres para alcanzar una participación plena en el mercado de trabajo.

TABLA 5
Proporción de trabajadoras/es independientes según calificación de la tarea, por sexo y nivel educativo. Aglomerados urbanos. 2018

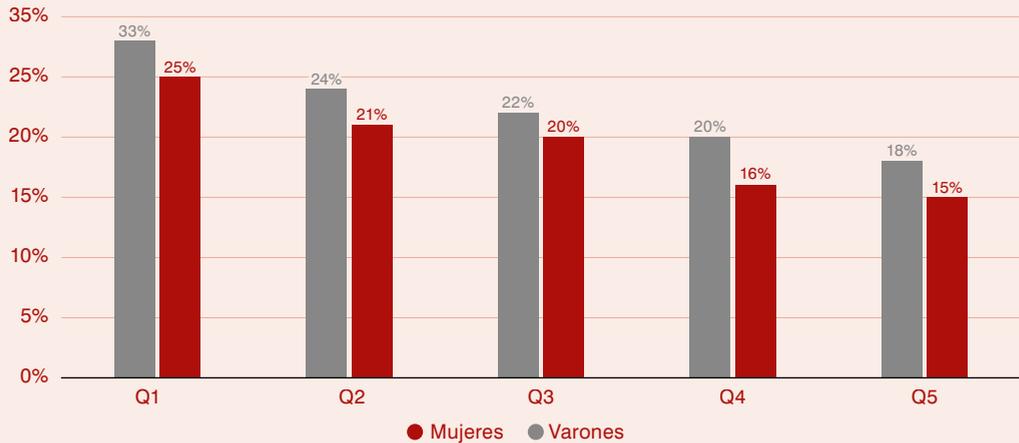
Calificación de la tarea \ Nivel educativo	Mujeres			Varones		
	Hasta secundaria incompleta	Secundaria completa / superior incompleto	Superior completo o mas	Hasta secundaria incompleta	Secundaria completa / superior incompleto	Superior completo o mas
Empleador	14,5%	45,2%	40,3%	26,5%	41,1%	32,4%
Cuentapropista profesional	0,5%	8,1%	91,4%	3,6%	16,4%	80,0%
Cuentapropista técnico u operativo	33,3%	48,5%	18,2%	51,5%	40,4%	8,1%
Cuentapropista no calificado	62,3%	30,2%	7,5%	69,1%	27,9%	3,0%
Total	28,1%	43,6%	28,3%	45,2%	38,6%	16,2%

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

En los quintiles más altos de la distribución, el porcentaje de trabajo independiente descende, tanto para varones, como para mujeres (Gráfico 41). Esta situación podría explicarse por el hecho de que las personas en situación de mayor vulnerabilidad socioeconómica tienen mayores dificultades para encontrar un empleo asalariado y se ven obligadas a realizar emprendimientos propios que les permitan obtener ingresos para alcanzar un nivel de vida digno.

GRÁFICO 41

Tasa de trabajo independiente por sexo y quintil de ingresos de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

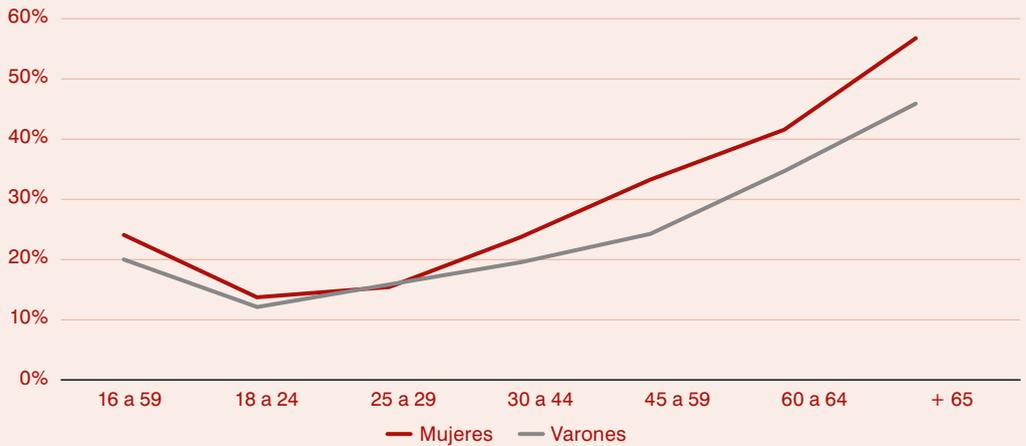


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La proporción de personas que trabaja por su cuenta se incrementa con la edad (Gráfico 42). Si bien esta tendencia se registra tanto para varones como para mujeres, son ellos quienes más emprenden por cuenta propia. Las diferencias, a medida que avanza la edad, se agudizan principalmente para los varones y las mujeres que se desempeñan como patrones. Dentro del grupo de 30 a 49 años, ellos las superan en el empleo por cuenta propia (siendo la brecha en términos de ratio de alrededor de 1,2), pero duplican la tasa de trabajo independiente como patrones. La literatura confirma esta tendencia en el mundo. En un extremo de la estructura etaria, se argumenta que esto puede deberse a un fenómeno de exclusión del mercado laboral asalariado a partir de los 50 años y a que el trabajo independiente otorga condiciones de trabajo más flexibles que pueden permitir a los adultos de mayor edad mantenerse en el mercado de trabajo por más tiempo (Bertranou, 2007). En el otro extremo, el trabajo en relación de dependencia, puede otorgar a los más jóvenes un primer contacto con el mundo laboral para acumular habilidades, aunque en muchas ocasiones sea en trabajos no registrados (Tornarolli & Conconi, 2007).

GRÁFICO 42

Tasa de trabajo independiente por sexo y grupo etario. Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Tener hijas/os pareciera indicar una tendencia en el trabajo independiente asociada a los roles tradicionales de varones y mujeres en el hogar (Gráfico 43). Para ellas, convivir con niñas/os está asociado a una mayor tasa de trabajo independiente, pero esta diferencia no resulta significativa en términos estadísticos. La proporción de varones con hijas/os que emprende, en cambio, disminuye –en particular para los varones que se desempeñan por cuenta propia–, mientras que la proporción de varones que se desempeña como patrón permanece estable, independientemente de la tenencia de hijos. Un posible argumento detrás de esta situación se podría hallar en el histórico rol de proveedor de los padres: ante los mayores riesgos e inestabilidad de ingresos asociados al trabajo independiente, ellos podrían preferir un trabajo asalariado.

GRÁFICO 43

Tasa de trabajo independiente de jefas/es de hogar y cónyuges de 16 a 59 años por sexo y tenencia de hijas/os. Aglomerados urbanos. 2018

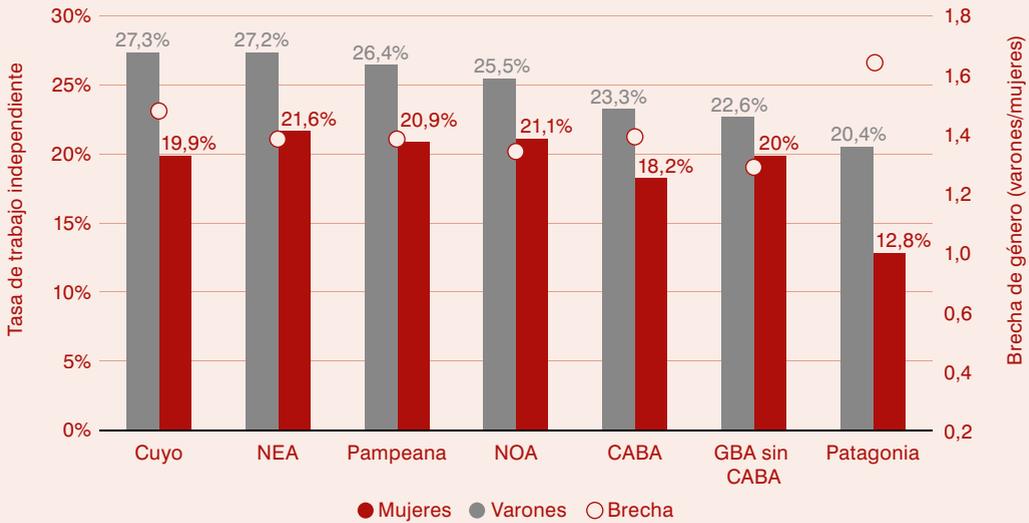


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Mientras que los años de educación no revelan diferencias consistentes en la tasa de trabajo independiente de varones y mujeres, resulta interesante que, nuevamente, existen claros contrastes entre las distintas regiones del país. Tal como muestra el Gráfico 44, a lo largo del país los varones trabajan más frecuentemente de manera independiente que las mujeres, lo cual señala que ellas pueden estar enfrentando problemáticas similares en los distintos puntos de Argentina. Cabe destacar que las heterogeneidades regionales difieren según el tipo de empleo dentro del trabajo independiente. Mientras las/os cuentapropistas son mayoría en el NEA, Cuyo y la región Pampeana, son minoría en CABA (donde no existen brechas entre mujeres y varones). La proporción de trabajadoras/es que se desempeña como patrón es mayor en CABA, donde, sin embargo, la brecha en el acceso a este tipo de empleo entre varones y mujeres alcanza un ratio alto de 3,97. En el NEA, por otro lado, se observa una de las tasas más bajas de emprendimiento bajo la modalidad de patrón.

GRÁFICO 44

Tasa de trabajo independiente de jefas/es de hogar y cónyuges de 16 a 59 años por sexo y tenencia de hijas/os. Aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Por otro lado, la EPH revela que **las empresas pertenecientes a trabajadores independientes varones suelen tener más años de antigüedad que aquellas de mujeres** (Tabla 6). Esta situación podría sugerir que ellas enfrentan mayores dificultades para sostener sus emprendimientos en el tiempo. Esta posibilidad es motivo suficiente para indagar en esas cuestiones, de modo de diseñar políticas acordes para la superación de estas barreras.

TABLA 6 Antigüedad de la empresa. Total de aglomerados urbanos. 2018			
	Mujeres	Varones	Total
Menos de 1 año	18%	15%	16%
1-5 años	34%	26%	29%
Más de 5 años	47%	59%	54%

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Un estudio reciente de CIPPEC revela que **mujeres y varones que se desempeñan como trabajadoras/es independientes declaran diferencias en las fuentes de financiamiento para comenzar un emprendimiento** (Caro Sachetti, Karczmarczyk, & Florito, 2018). Para ambos, los ahorros personales son la principal fuente de capital inicial: así lo declaran 66% de los varones y 59% de las mujeres. Sin embargo, para 16% de ellas cobra relevancia la disponibilidad de fondos del cónyuge, mientras que solo 4% de los varones declara depender de dichos fondos a la hora de emprender. Esta situación evidencia una menor autonomía económica de las mujeres.

6 Segmentación horizontal

En sus trayectorias laborales, las mujeres se topan también con «paredes de cristal». Estas representan muros invisibles, que segmentan el desarrollo educativo y ocupacional de las mujeres y las concentran en sectores menos dinámicos y peor remunerados de la economía. Esta segregación surge a partir de dinámicas sociales, que comienzan en la infancia, y se ilustra en la feminización de áreas como trabajo doméstico, educación y salud, que reflejan la extensión laboral de las actividades que las mujeres realizan al interior de los hogares.

Un estudio reciente para CABA reveló que, entre los seis y los ocho años de edad, nueve de cada diez niñas vinculan la ingeniería con habilidades masculinas (UNESCO, 2017). Además, si bien a esa edad alrededor de 30% de los niños y las niñas se consideran buenos para matemáticas; a los nueve y diez años este porcentaje cae a 20% de

los niños y solo 11% de las niñas. Estas cifras reflejan el poder de los estereotipos y roles de género, basados en construcciones sociales y culturales, para afectar la conducta y las expectativas desde la niñez y adolescencia. La influencia de los estereotipos continúa a lo largo de la vida y moldea el marco de oportunidades en el que se ejerce la toma de decisiones –como se detallará en el capítulo 6–.

Los datos de la EPH para 2018 muestran que 60% de las mujeres se concentra en cuatro sectores: comercio (18%), trabajo doméstico (16%), educación (15%) y salud (9%) (Tabla 7). A excepción de comercio, la fuerza laboral de los sectores antedichos está compuesta en más de 69% por mujeres; ellas incluso representan 97% de las personas en el sector de trabajo doméstico.

TABLA 7
Feminización de sectores económicos y distribución por sector por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018

Rama de actividad	Proporción de mujeres	Distribución de mujeres	Distribución de varones
Trabajo doméstico	97%	16%	0%
Educación	75%	15%	4%
Salud	69%	9%	3%
Otros servicios sociales y organismos extraterritoriales	55%	6%	4%
Servicios financieros	48%	2%	2%
Administración pública	44%	9%	9%
Hoteles y restaurantes	44%	4%	5%
Comercio	42%	18%	19%
Actividades empresariales, inmobiliarias y de alquiler	41%	8%	9%
Sin especificar	31%	1%	2%
Industria	30%	8%	15%
Otras (electricidad, gas y agua)	17%	0%	1%
Actividades primarias	15%	0%	1%
Transporte y comunicación	13%	2%	10%
Construcción	3%	1%	16%
Total	44%	100%	100%

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

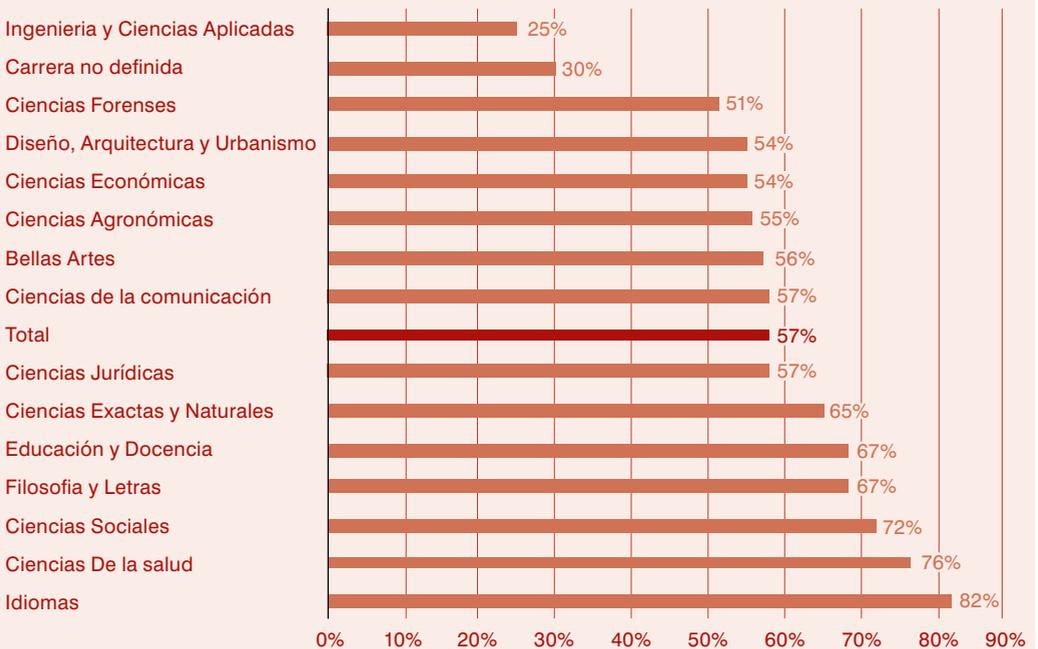
En contraste, las mujeres tienen una baja participación en otros segmentos. Tal es el caso de construcción, sector que emplea al 16% de la fuerza laboral masculina y donde las mujeres son solo 3% de las/os trabajadoras/es. Una tendencia similar se observa en industria, donde se desempeña 15% de los trabajadores varones y las mujeres son solo

3% del total de trabajadores del sector. Esta última rama enfrenta barreras legales para la inclusión femenina: el artículo 176 de la Ley de Contrato de Trabajo (ley 20.744, 1976) impide el desempeño de mujeres en «tareas penosas, peligrosas e insalubres», mientras que la Ley 11.317 (1924) prohíbe su trabajo en «carga o descarga de navíos, canteras, grúas, maquinistas, maquinarias, correas, sierras circulares, fundiciones, transporte de material incandescente», y «en el expendio de bebidas alcohólicas destiladas o fermentadas» (ver capítulo 6). Así, las/os empleadoras/es pueden optar por contratar varones para evitar problemas legales asociados a la contratación de mujeres o promover su incorporación de manera no registrada.

Los patrones de segmentación se reproducen en la educación superior. Los datos de las universidades argentinas revelan que seis de cada diez estudiantes son mujeres (Gráfico 45). Sin embargo, ellas representan 25% del total de estudiantes de ingeniería y ciencias aplicadas y solo 15% de las inscripciones en la carrera de programación (Chicas en Tecnología y Medallia, 2015). En cambio, las mujeres son amplia mayoría en carreras de grado relacionadas a idiomas (82%), ciencias de la salud (76%) o ciencias sociales (72%).

GRÁFICO 45

Proporción de estudiantes mujeres en la universidad por área de conocimiento. 2015



Fuente: Secretaría de Políticas Universitarias (2015).

Lo llamativo es que las mujeres no siempre fueron minoría en los sectores vinculados a Ciencia, Tecnología, Ingeniería y Matemática (STEM, por su acrónimo en inglés). Durante la década de 1970, tres de cada cuatro estudiantes de Ciencias de la Computación en la Universidad de Buenos Aires eran mujeres (Fundación Sadosky, 2014). Esto se debía al vínculo natural entre la carrera de computación y la mecanografía, campo tradicionalmente femenino. No obstante, con el desarrollo del sector y su creciente relevancia, creció la participación masculina hasta las proporciones que se registran hoy en día.

La exclusión de las mujeres de ciertos sectores económicos, en particular de los más dinámicos, afecta el goce efectivo de sus derechos y la realización de sus autonomías, como también las posibilidades de crecimiento económico –a nivel micro y macro–. Existe evidencia que indica que la diversidad en un grupo podría conducir a un mejor desempeño y a mejores resultados a nivel organización (Page, 2007; WEF, 2016), mientras que abundan estudios que resaltan los retornos económicos generales de cerrar las brechas de género (Brosio, Díaz Langou, & Rapetti, 2018; Díaz Langou & Brest López, 2018).

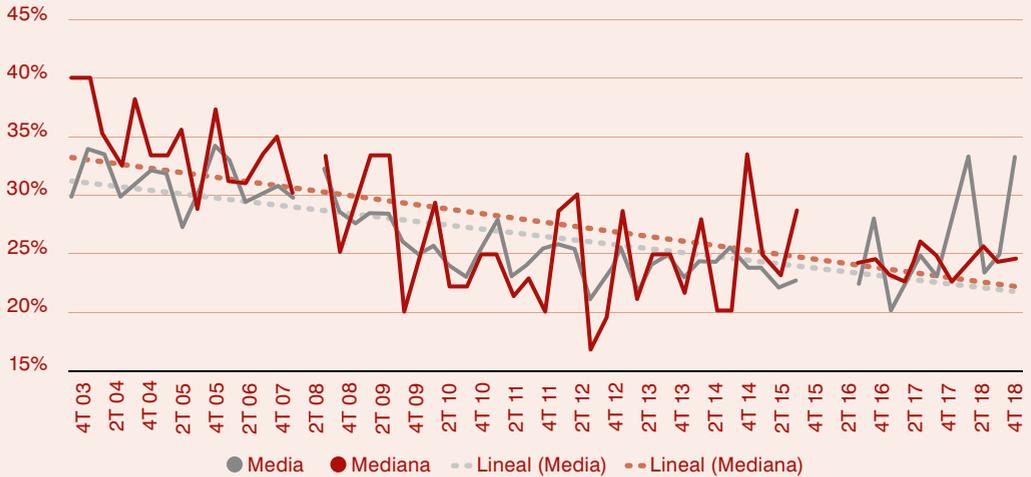
7 Brecha de ingresos

Uno de los indicadores más difundidos en relación a las brechas de género en el mercado de trabajo es la brecha salarial, entendida como la diferencia del salario de mujeres y varones, como porcentaje del salario de los varones que, según la manera de calcularla, se sitúa entre 24% y 35%. En Argentina, esta cifra no representa un problema en sí mismo, sino que es el síntoma de otras cuestiones descriptas previamente: las mujeres trabajan menos horas, en sectores peor remunerados, tienen mayores tasas de empleo no registrado, y una menor proporción alcanza puestos de liderazgo, entre otras. Además, la brecha salarial invisibiliza una brecha aún mayor de ingresos, dado el trabajo que realizan las mujeres al interior de los hogares de manera no remunerada. En suma, la brecha salarial refiere a las diferencias que existen en la calidad del empleo de mujeres y varones en el mercado de trabajo y no necesariamente, a diferencias de remuneración por realizar tareas similares. La discusión en torno a la brecha salarial tiende a decantar en respuestas ligadas a la no discriminación, mientras que –si se aborda como un síntoma y no como un problema en sí– puede contribuir a jerarquizar sus determinantes subyacentes, que son problemas reales para las mujeres que trabajan en Argentina. Por lo tanto, se buscará descomponer las brechas de ingresos entre varones y mujeres para dar cuenta de sus determinantes.

El Gráfico 46 ilustra la evolución de la brecha en el salario de la ocupación principal desde 2003. Recientemente se observa una leve tendencia creciente. El último dato disponible indica que el salario promedio de los varones es un 24% mayor que el de las mujeres y, si se observa el salario mediano, esta diferencia asciende al 33%.

GRÁFICO 46

Evolución trimestral de la brecha por sexo en el salario mensual de la ocupación principal de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Una manera de analizar las variaciones en la brecha salarial mensual es controlando por determinadas características de los individuos, que explican sus ingresos. Como en la realidad solo se observan los salarios de aquellas personas que trabajan, y la decisión de participar en el mercado laboral no es independiente de los salarios individuales, se realiza la corrección por sesgo de selección propuesta por Heckman (1979). Este método permite corregir por las posibles sobre o subestimaciones de los salarios, originadas en la falta de datos sobre el salario al que estarían dispuestas a trabajar las personas desocupadas o inactivas. La Tabla 8 refleja este cálculo y evidencia la discriminación salarial en todo porcentaje que sea distinto a cero y estadísticamente significativo.

27 — Esta estimación se realiza a partir de la regresión del logaritmo del salario.

28 — Si bien la corrección en dos etapas propuesta por Heckman permite dar respuesta al problema de selectividad muestral, la metodología presenta algunas limitaciones que tienen relación con los supuestos realizados sobre la distribución de los errores muestrales, la estrategia de identificación elegida y su especificación. En particular, la dificultad de encontrar una variable explicativa de la ecuación de selección que no influya en la determinación salarial puede llevar a resultados poco robustos (Manski, 1989; Neuman y Oaxaca, 2004). Asimismo, al ajustar por probabilidad de empleo en una estimación contrafáctica, esta metodología invisibiliza las desigualdades estructurales que enfrentan mujeres y varones para acceder al mercado de trabajo, centrales para entender las brechas laborales de género. En el análisis, se dará cuenta de estos factores.

TABLA 8

Estimación de la brecha salarial mensual con corrección por sesgo de selección de Heckman, población de 16 a 59 años. 4º trimestre de 2018

VARIABLES INCLUIDAS COMO CONTROLES	BRECHA SALARIAL (%)
Edad y años de educación	22%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral	26%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral, calificación de la tarea, región y sector de actividad	15%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral, calificación de la tarea, región, sector de actividad, antigüedad, tamaño y ámbito del establecimiento	9%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral, calificación de la tarea, región, sector de actividad, antigüedad, tamaño, ámbito del establecimiento, extensión de la jornada y pareja	3%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral, calificación de la tarea, región, sector de actividad, antigüedad, tamaño, ámbito del establecimiento, extensión de la jornada y tenencia de hijos menores	6%***

Notas: se incluye corrección por sesgo de selección de Heckman, tomando la probabilidad de tener un empleo, estimada en función de la edad, años de educación (y sus términos cuadráticos), jefatura del hogar, situación conyugal, género, asistencia a un establecimiento educativo, ingresos no laborales, cantidad de niñas/os menores de 18 años y cantidad de personas mayores en el hogar.

*** $p < 0,01$

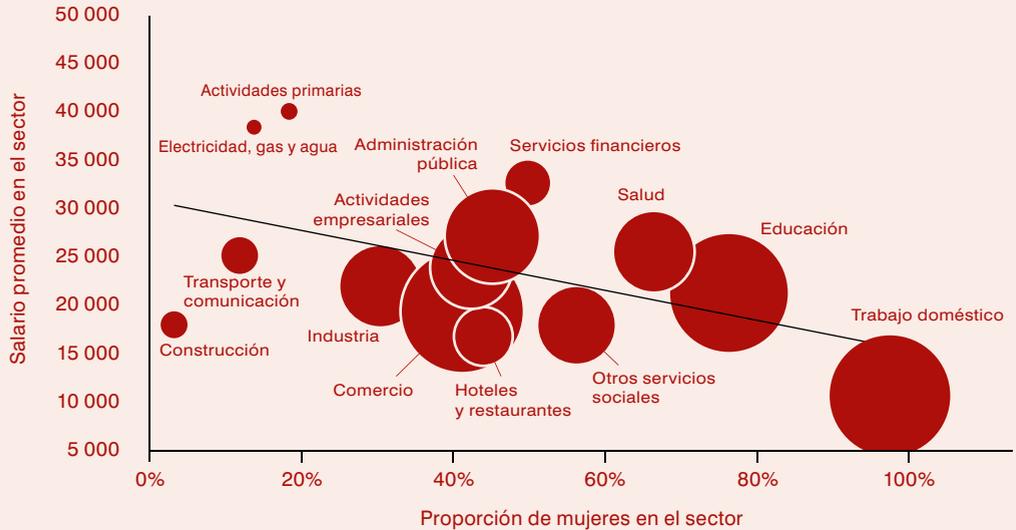
Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La estimación muestra una brecha de 22 puntos en el salario mensual, si se consideran características como la edad y años de educación; pero asciende a 26 puntos si se tienen en cuenta variables adicionales, como el tipo de relación laboral y jefatura de hogar. En cambio, la brecha salarial disminuye cuando se tienen en cuenta la extensión de la jornada laboral y las ramas de actividad, dado que las mujeres trabajan menos horas y en sectores peor remunerados por las desigualdades estructurales que les impiden acceder a las mismas ocupaciones que los varones.

Los sectores con una mayor proporción de mujeres, y en los que trabaja cerca de la mitad de la fuerza laboral femenina (trabajo doméstico, educación y salud), otorgan salarios promedio sensiblemente menores que los de los sectores más masculinizados (construcción, transporte y comunicación e industria). Por ende, existe una correlación negativa entre la proporción de mujeres y el salario promedio del sector (Gráfico 47).

GRÁFICO 47

Salario promedio, distribución de mujeres y tasa de feminización por sector económico. Aglomerados urbanos. 4º trimestre de 2018

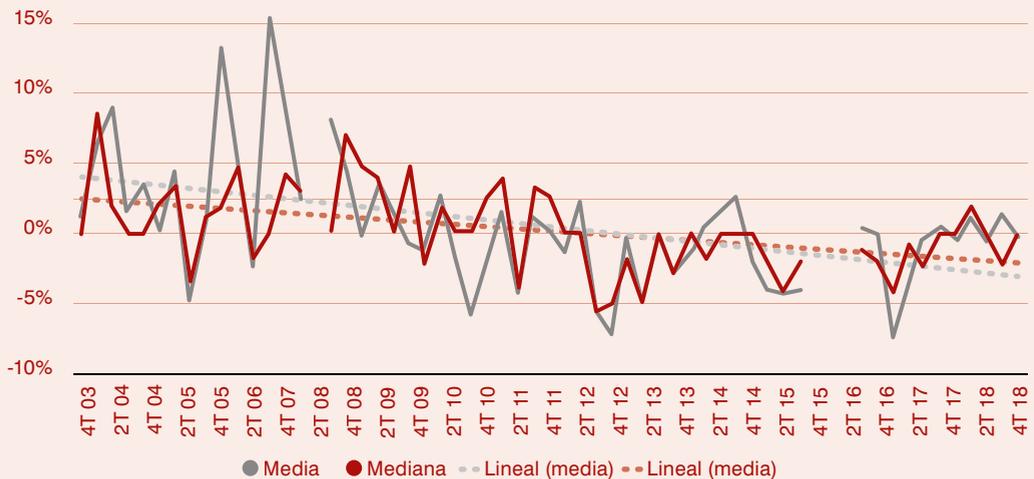


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

El salario por hora revela una realidad diferente: si bien existen fluctuaciones, la brecha salarial prácticamente desaparece (Gráfico 48). Sin embargo, dado que en muchas ocasiones la brecha se debe a que las mujeres trabajan menos horas, esto puede repercutir sobre su nivel de vida.

GRÁFICO 48

Evolución trimestral de la brecha por sexo en el salario por hora de la ocupación principal de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Al analizar los resultados de las estimaciones del salario horario, la brecha salarial, para el último período con datos disponibles, se convierte en cero y no es estadísticamente significativa (Tabla 9). Sin embargo, la brecha aumenta al controlar por nivel educativo y por sector económico, en consonancia con lo registrado en el salario mensual. Se destaca, nuevamente, el crecimiento de la brecha al considerar solo a jefes de hogar y controlando según la tenencia de hijas/os. Una posible explicación a esta situación radica en que las mujeres trabajen en puestos de menor responsabilidad ante la tenencia de una/un hija/o, ya sea por su necesidad de conciliar la participación en el mercado laboral con las tareas de cuidado, o por la discriminación que sufren las mujeres madres.

TABLA 9 Estimación de la brecha salarial por hora con corrección por sesgo de selección de Heckman, población de 16 a 59 años. 4º trimestre de 2018	
VARIABLES INCLUIDAS COMO CONTROLES	BRECHA SALARIAL (%)
Edad y años de educación	1%
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral	5%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral, calificación de la tarea, región y sector de actividad	5%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral, calificación de la tarea, región, sector de actividad, antigüedad, tamaño y ámbito del establecimiento	3%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral, calificación de la tarea, región, sector de actividad, antigüedad, tamaño, ámbito del establecimiento, extensión de la jornada y pareja	6%***
Edad, años de educación, jefatura y tipo de relación laboral, calificación de la tarea, región, sector de actividad, antigüedad, tamaño, ámbito del establecimiento, extensión de la jornada y tenencia de hijos menores	7%***

Notas: se incluye corrección por sesgo de selección de Heckman, tomando la probabilidad de tener un empleo, estimada en función de la edad, años de educación (y sus términos cuadráticos), jefatura del hogar, situación conyugal, género, asistencia a un establecimiento educativo, ingresos no laborales, cantidad de niñas/os menores de 18 años y cantidad de personas mayores en el hogar.

*** $p < 0,01$, ** $p < 0,05$, * $p < 0,1$

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

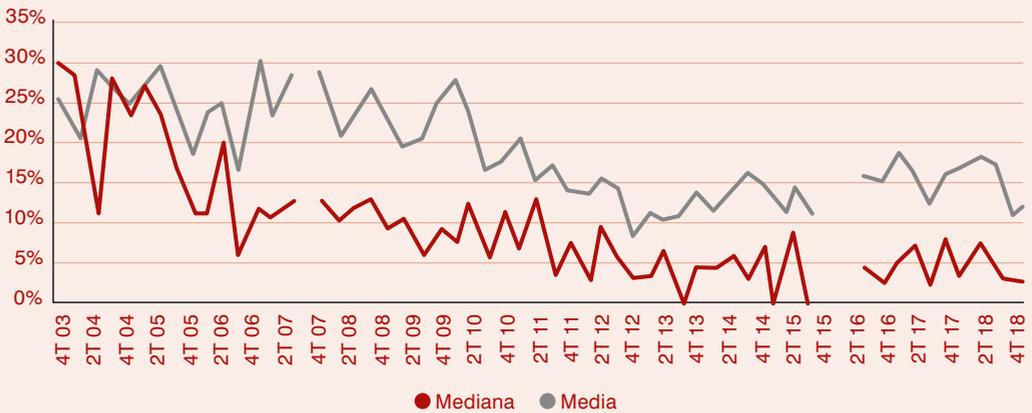
En consecuencia, parte de la brecha salarial se explica porque las mujeres dedican menos horas a participar en el mercado laboral, dadas las barreras estructurales que ellas enfrentan para participar de forma plena. Como se describe en el capítulo 6, existen múltiples determinantes de las brechas laborales de género, entre los que se destacan las normas sociales y la carga del cuidado. En Argentina, ellas dedican 6,4 horas diarias al trabajo no remunerado, en comparación a las 3,4 horas que asignan los varones (INDEC-EAHU, 2013). Por otra parte, en la misma encuesta, las mujeres declararon dedicar 7,4 horas diarias al mercado de trabajo, en comparación a las 9,3 que dedicaban los

varones. Si se adicionan las horas de trabajo remunerado y no remunerado, las mujeres trabajaban en total 13,8 horas por día y los varones 12,7 (INDEC-EAHU, 2013). Esto permite comenzar a dimensionar la magnitud de la brecha de ingresos existente por la falta de reconocimiento del trabajo de cuidado y no remunerado. La brecha salarial, entonces, oculta una brecha aún mayor de ingresos, dado que el trabajo no remunerado es una actividad con un valor social y económico esencial, pero no es valorizado como tal. Si bien estas cuestiones no se consideran en la metodología utilizada, cabe destacar su importancia para determinar el acceso de las mujeres al mercado de trabajo.

Como producto de la baja participación laboral femenina, la subocupación horaria y la mayor proporción de trabajadoras no registradas, existe también una brecha de ingresos en edades jubilatorias (Gráfico 49). En sintonía con la introducción de la moratoria previsional y las pensiones no contributivas, la brecha disminuyó fuertemente a partir de 2007, en especial al considerar la mediana de los ingresos previsionales. Sin embargo, teniendo en cuenta el ingreso promedio, las mujeres aún reciben 13% menos que los varones.

GRÁFICO 49

Evolución trimestral de la brecha de los ingresos previsionales. Aglomerados urbanos. 2003-2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

En conclusión, la brecha salarial es el resultado de diversos fenómenos que quedan invisibilizados. El derecho a igual remuneración por igual tarea sin ningún tipo de discriminación es un principio constitucional que debe estar garantizado para todos y todas. Sin embargo, se debe atender a las cuestiones que generan una brecha de ingresos de manera transversal entre varones y mujeres, a saber: las diferencias en las horas dedicadas al mercado de trabajo, la segregación horizontal y vertical, y la informalidad, entre otras.

8 Formas atípicas de empleo

El trabajo atípico engloba diversas modalidades laborales que difieren de un empleo estándar, definido como el empleo a tiempo completo, por tiempo indefinido y en relación de dependencia (Maurizio, 2016). Si bien estas formas de trabajo han existido siempre, registraron un auge en los últimos años. Algunas de las razones que se esgrimen para explicar este fenómeno son la transformación tecnológica, las preferencias por una mayor flexibilidad laboral, las nuevas formas de organización industrial, y la inserción de las mujeres en el mercado laboral.

En primer lugar, las prácticas laborales atípicas pueden encerrar particularidades en torno a la **duración y/u organización de la jornada laboral**. Si bien no hay una definición universal de la duración de una jornada estándar de trabajo, en la mayoría de los países un trabajo a tiempo completo suele implicar ocho horas de trabajo durante cinco o seis días a la semana (Maurizio). Por lo tanto, organizaciones del tiempo de trabajo que difieren de esta norma, como el trabajo a tiempo parcial (ya abordado en este capítulo) o empleos intermitentes, son considerados formas atípicas de empleo.

Segundo, un empleo puede ser atípico por la **duración de la relación laboral**. Este grupo comprende a los trabajos por contrato a tiempo determinado, por proyecto, y el trabajo estacional (Maurizio, 2016). De estas modalidades, los datos para Argentina solo permiten identificar a los empleados con contrato con fecha de finalización. La Ley de Contrato de Trabajo establece que este tipo de contratos no pueden tener una duración mayor a cinco años. El Gráfico 50 muestra que, a partir de 2003, los contratos por tiempo determinado descendieron en proporción. Sin embargo, esta tendencia se estancó a partir de 2008. Actualmente no se evidencian diferencias estadísticamente significativas en el porcentaje de mujeres y varones con este tipo de contrato.

GRÁFICO 50

Evolución trimestral de la proporción de trabajadoras/es asalariadas/es de 16 a 59 años con contrato a tiempo determinado por sexo. Aglomerados urbanos. 2003-2018

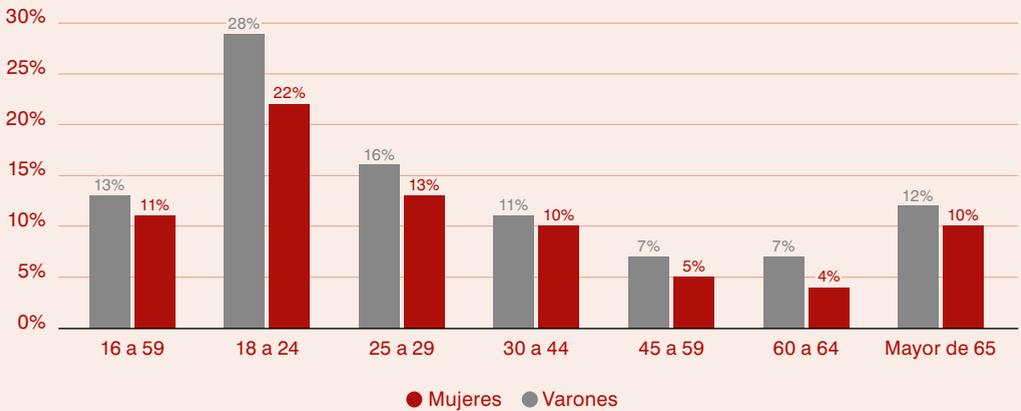


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Si bien la brecha entre varones y mujeres se observa para todas las edades, son las personas más jóvenes quienes trabajan mayormente por tiempo determinado (Gráfico 51). La evidencia sugiere que un problema de este tipo de contratos es que las/os trabajadoras/es suelen recibir menos capacitación y también que las contrataciones a plazo fijo correlacionan positivamente con la desigualdad salarial (Maurizio, 2016). Sin embargo, la literatura sostiene que este tipo de empleos pueden ser un primer paso para acceder al mercado laboral y obtener un puesto de mejor calidad a futuro (Maurizio), lo cual podría explicar su alta incidencia entre las/os jóvenes.

GRÁFICO 51

Proporción de trabajadoras/es con contrato a tiempo determinado por sexo y edad.
Agglomerados urbanos. 2018



Nota: las diferencias entre los mayores de 65 años no resultan estadísticamente significativas.
Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

En tercer lugar, **los tipos de contrato con fecha de finalización que se suscriben también varían por sexo y grupo etario.** En las mujeres de mayor edad se registra una prevalencia creciente de los programas de empleo. En contraste, las más jóvenes suelen encontrarse bajo regímenes de becas y pasantías o en período de prueba.

Por último, **las relaciones laborales no tradicionales también resultan características de los empleos atípicos.** Estas modalidades pueden implicar una contratación indirecta o incluso triangular, que desdibuja la relación de dependencia. Este marco incluye el trabajo contratado por agencia o en acuerdos multipartitos, las relaciones de dependencia encubiertas y el empleo por medio de plataformas digitales. Una característica de este grupo es que los arreglos laborales atípicos pueden exponer a las/os trabajadoras/es a mayores riesgos e inestabilidad, menores remuneraciones, y un acceso reducido a la seguridad social.

En Argentina, se carece de datos de acceso público acerca de las relaciones de dependencia encubiertas, dado que no es posible identificar a este tipo de trabajadoras/es en las estadísticas existentes. En cuanto a las **agencias de servicios eventuales**, se estima que abarcan el 0,5% de la ocupación total y los sectores mayormente cubiertos por esta modalidad de empleo son industria (50%) y comercio (21%) (Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas & Confederación Sindical Internacional, 2013). El mismo estudio señala que esta modalidad de empleo está fuertemente masculinizada, ya que 75% de la fuerza laboral son varones, pero la segmentación horizontal típica del mercado de trabajo se reproduce.

Frente al avance tecnológico, el empleo por medio de **plataformas digitales** fue una de las grandes innovaciones de la última década. Esta modalidad de trabajo tiene la particularidad de contar con una plataforma digital como intermediaria entre las/os trabajadoras/es y sus potenciales clientes. Los trabajos en cuestión pueden variar, de requerir un trabajo físico de baja calificación, a implicar la realización de tareas a distancia. Las/os trabajadoras/es de este grupo enfrentan múltiples problemáticas: sus remuneraciones suelen ser más bajas que la media, trabajan de manera flexible, pero en horarios no convencionales, no tienen posibilidades de promoción, y, en la mayoría de los casos, no tienen acceso a prestaciones de la protección social (Berg, Furrer, Harmon, Rani, & Silberman, 2018). La ausencia de un marco regulatorio para esta modalidad de empleo plantea desafíos para convertirse en oportunidades de trabajo decente.

Las estadísticas nacionales tampoco consideran las especificidades de estas/os trabajadoras/es, que son invisibilizadas/os en el conjunto del trabajo independiente, otras formas de empleo atípico y trabajadores informales (Madariaga, Buenadicha, Molina & Ernst, 2019). En este contexto, el programa de Ciudades de CIPPEC desarrolló la Encuesta a Trabajadores de Plataformas 2018 (ETP18), que resultó la primera indagación realizada de manera específica en el país para caracterizar a este grupo de trabajadoras/es.

Madariaga, Buenadicha, Molina y Ernst (2019) analizaron la situación de las/os trabajadoras/es de plataformas digitales en Argentina a partir de la ETP18. El primer aspecto que destacan es la heterogeneidad de situaciones que se engloban. Las plataformas se definen como espacios virtuales, que favorecen la intermediación entre la oferta y la demanda de algún bien o servicio. Hacia 2018, el conjunto total de trabajadoras/es en plataformas digitales que generaron ingresos, al menos una vez en los últimos meses, alcanzaba al 1% del total de ocupadas/os del país, mientras que la cantidad total de usuarias/os registradas/os repre-

sentaba el 15% de la población económicamente activa. En términos generales, las plataformas se clasifican en tres grandes grupos: las que ofrecen servicios virtuales de alta calificación; las que ofrecen servicios físicos de calificación media/alta; y las que ofrecen servicios físicos de baja calificación. Si bien son un fenómeno de relevancia creciente a nivel mundial y regional, su incidencia es predominantemente urbana, donde hay mayor conectividad y difusión de nuevas tecnologías.

Los efectos de esta nueva modalidad de empleo sobre las condiciones de trabajo dependen del sector en el que se insertan, el nivel de calificación de las/os trabajadoras/es y el tipo de tarea realizada (Madañaga, et al., 2019). A pesar de estas diferencias, un rasgo en común es la relación laboral que las/os trabajadoras/es entablan con la plataforma digital. La mayoría de ellas perciben a las/os trabajadoras/es como independientes, como **usuarias/os-proveedoras/es** y, por lo tanto, las/os empleadas/os cuentan con menores beneficios laborales que quienes se encuentran bajo una modalidad típica de empleo. En consecuencia, los autores sostienen que la economía de plataformas aumenta la participación en el mercado de trabajo de modalidades de empleo no convencionales, como el trabajo atípico y el empleo por cuenta propia, que se caracterizan por tener menores derechos laborales.

A partir de los resultados de la ETP18 se evidencia una clara disparidad de género en la fuerza de trabajo por medio de plataformas: solo una de cada cuatro trabajadoras/es es mujer. La juventud tiene mayor incidencia en esta nueva modalidad de empleo (una/o de cada tres es menor de 30 años). Además, se estima que 20% son personas inmigrantes. Sin embargo, según los datos de la ETP18, solo 1,8% de las/os trabajadoras/os de plataforma declaró que ese era su primer empleo, por lo que esta modalidad no pareciera ser una vía de ingreso al mercado laboral en Argentina. Además, casi 90% de las personas encuestadas declara haber terminado la escuela secundaria y un 37%, tener estudios superiores completos, lo que en algunos servicios sugiere una posible sobrecalificación.

Entre las/os trabajadoras/es de plataformas, solo 54,8% declaró realizar aportes a la seguridad social, de los cuales 87% lo hace por monotributo, lo que implica mayores dificultades para acceder a prestaciones como el régimen de licencias. Estas cuestiones llevan a preguntarse sobre la posible existencia de brechas de género en el sector y resaltan la importancia de analizar la posible intersección de vulnerabilidades que enfrentan las trabajadoras de esta modalidad.

Entre las ventajas más destacadas de este tipo de trabajo se encuentra la flexibilidad horaria, que a priori podría fomentar la participación laboral de quienes tienen a su cargo tareas domésticas y

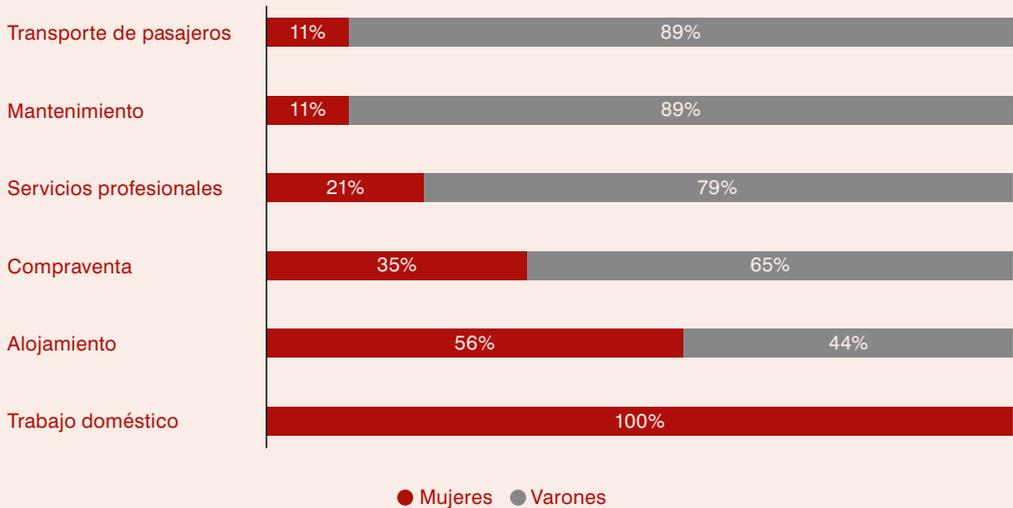
de cuidado, mayoritariamente mujeres (Rodríguez Fernández, 2017). Sin embargo, esto no implica avances hacia la igualdad sustantiva de género, ya que las tareas de cuidado estarían condicionando las posibilidades de empleo femenino. Además, el trabajo en plataformas digitales se caracteriza por bajos niveles de formalidad y beneficios laborales, lo cual ampliaría la brecha en términos de condiciones laborales.

Según datos de la ETP18, 72,1% de las/os trabajadoras/es realiza jornadas flexibles y más de la mitad de las personas encuestadas (52,1%) declaró no tener personas a cargo, lo cual puede relacionarse con el hecho de que casi 60% tiene otra fuente laboral de ingresos. Las razones para trabajar en una plataforma difieren entre los distintos tipos de empleo. Entre quienes realizan servicios virtuales de alta calificación, la principal motivación mencionada fue el acceso a una nueva fuente de ingresos. En cambio, para aquellas/os que realizan servicios físicos, se destacaron como motivos: la flexibilidad horaria y la nueva fuente de ingresos. Quienes realizan servicios físicos de bajo nivel de calificación también mencionaron la falta de otras opciones de empleo.

La baja participación femenina en trabajos a través de plataformas se concentra, principalmente, en una plataforma que ofrece servicios de trabajo doméstico, donde ellas representan la totalidad de la fuerza laboral (Gráfico 52). A través de esta plataforma se contratan servicios de trabajo doméstico, cuidado de personas mayores, electricidad y plomería. Esto revela la reproducción de la segmentación horizontal existente en el mercado de trabajo en las nuevas modalidades de empleo. Sin embargo, esta plataforma es la única que promueve la contratación en relación de dependencia cuando las/os trabajadoras/es prestan servicios con regularidad para un mismo cliente, así como también brinda servicios de educación financiera, acceso a créditos, cursos, capacitaciones a las empleadas, y otras facilidades, como la posibilidad de trabajar cerca de su domicilio. De esta manera, contribuye a otorgar condiciones dignas de empleo de las trabajadoras domésticas, sector típicamente feminizado y de alta informalidad.

GRÁFICO 52

Distribución por sexo según el tipo de servicio ofrecido en la plataforma.



Fuente: CIPPEC en base a Madariaga, Buenadicha, Molina y Ernst (2019).

Al analizar la composición de género de las otras plataformas, las mujeres tienen menor participación en aquellos sectores típicamente masculinizados, como el transporte de pasajeros y las actividades de mantenimiento. A modo de comparación, Madariaga, Buenadicha, Molina y Ernst (2019) señalan que, según datos del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en 2017 solo 2% de las personas con licencia para manejar taxis eran mujeres. Las mujeres tienen mayor presencia en empresas de servicios de compraventa o de alojamiento, reproduciendo la misma segmentación horizontal que se evidencia en el mercado de trabajo tradicional.

El estudio también revela que, a través de plataformas, ocho de cada diez varones realizan tareas técnicas u operativas, mientras que siete de cada diez mujeres declararon realizar tareas no calificadas, aunque esta proporción se reduce a cuatro de cada diez si se excluye a las trabajadoras domésticas. Además, se evidencian diferencias salariales y de horas trabajadas: mientras que el promedio de trabajo de las trabajadoras domésticas es de 10 horas semanales con un ingreso anual de \$42 000, para los conductores de transporte de pasajeros –en su mayoría varones– el ingreso anual promedio es de \$360 000 y trabajan un promedio de 48 horas semanales.

En consecuencia, se observa que **las nuevas modalidades de empleo, como el trabajo en plataformas, replican las brechas de género existentes en las formas de empleo más tradicionales del**

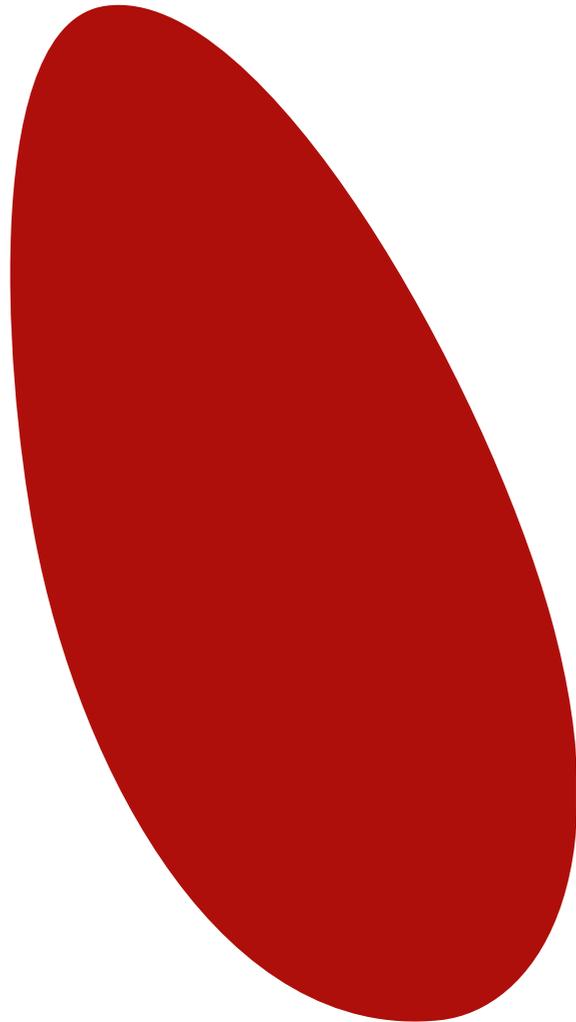
mercado laboral. De cara al futuro del trabajo, es importante evitar la reproducción de estas brechas en términos de acceso a las oportunidades, segregación horizontal, y brecha salarial, entre otras. A la vez, es preciso fomentar marcos reguladores que promueven el acceso a oportunidades de trabajo decente dentro de estas modalidades para garantizar el cumplimiento de derechos.

9 --- A modo de síntesis

En este capítulo se abordaron distintas problemáticas que se vuelven más críticas sobre el colectivo de mujeres que participan del mercado de trabajo. En general, ellas tienen mayor probabilidad de estar desempleadas o subocupadas y trabajar de manera informal. Experimentan, en promedio, una brecha de ingresos que se explica, fundamentalmente, por la cantidad de horas trabajadas, los sectores en los que se insertan, y su menor participación en puestos de toma de decisiones (capítulo 5). Además, ellas encuentran mayores obstáculos para trabajar de modo independiente y en los sectores más dinámicos y mejor remunerados de la economía. Estos problemas se agudizan para algunos grupos de mujeres, como: las más jóvenes, las que pertenecen a los estratos socioeconómicos más bajos, las que tienen hijas/os, o las que alcanzan menores niveles educativos. Por ello es preciso analizar de manera interseccional la situación de las mujeres en el mercado de trabajo para garantizar el cumplimiento de sus derechos y facilitar su acceso a oportunidades de trabajo decente.

Detrás de estas brechas subyace la división sexual del trabajo: históricamente, son los varones quienes han predominado en la esfera pública y en el mercado de trabajo, mientras que las mujeres realizan, en mayor medida, el trabajo no remunerado al interior de los hogares. El capítulo 6 ahondará en los determinantes de las brechas.

Capítulo 5



Acceso a puestos jerárquicos

*Yo era una mujer; ya que de pronto mis alas colapsaron,
el éter se cerró alrededor de mi cabeza como una bóveda
de cristal impenetrable, y caí...*

— George Sand, *Gabriel* (1839/2019)

1 ————— Introducción

George Sand fue una de las autoras más prolíficas y heterodoxas del siglo XIX. En 1839 escribió *Gabriel*, una obra de teatro que nunca fue representada. En ella, la protagonista emula el derrotero de Ícaro, el mítico personaje griego cuyas alas son derretidas por el sol al haber ascendido demasiado. La obra de Sand describe también, el castigo a una mujer que, como Ícaro, pretende una posición por encima del rol asignado por la sociedad.

Las mujeres se han encontrado con **techos o bóvedas de cristal** a lo largo de la historia. El fenómeno es anterior al término que se concibió para nombrarlo. Desde las leyes sálicas de los reinos medievales hasta las restricciones a la participación política, hasta bien entrado el siglo XX, el ejercicio del poder por parte de una mujer fue prohibido, condenado y castigado en las sociedades, a pesar de algunas notables excepciones.

La incorporación masiva de las mujeres al mercado de trabajo a mediados del siglo XX, en el contexto posterior a las guerras mundiales, desnudó el hecho de que, aunque la masculinización del trabajo remunerado se empezó a resquebrajar, el acceso a puestos de liderazgo siguió estando vedado para las trabajadoras mujeres. La proporción de trabajadoras en los sectores primario, secundario y terciario iba en aumento, pero las decisiones las seguían tomando los varones. Esto llevó a las corrientes feministas a iniciar un proceso de cuestionamiento de las estructuras de promoción dentro del entramado productivo. A la vez que se señalaban los condicionantes de género en la posibilidad de ascender a cargos jerárquicos en el sector privado, el éxito de las sufragistas desembocó en un cuestionamiento respecto de la representación de quienes, ahora sí, podían ejercer el derecho al voto. De esta forma, el feminismo académico se dio a la tarea de conceptualizar las barreras que impedían el ejercicio del poder por parte de las mujeres. El término «techo de cristal» se popularizó como representación del bloqueo sistémico en el proceso de toma de decisiones, tanto en la esfera empresarial, como en los asuntos públicos.

No hay certeza respecto de quién fue la primera persona que lo utilizó para referirse al fenómeno. Marilyn Loden, consultora de administración de empresas y militante de la diversidad, afirmó haberlo

creado durante un discurso en 1978 (Loden, 1988). Lo definió como un patrón de promoción de empleados dentro de una empresa en donde, si bien las reglas escritas no están sesgadas, la práctica reproduce estereotipos de liderazgo que lo asocian directamente con cualidades masculinas. Así se niega el ascenso a mujeres, independientemente de sus capacidades. Ya en 1984 el libro *The Working Woman Report: Succeeding in Business in the 1980s* utiliza el término con una connotación similar en dos capítulos, escritos por diferentes autoras: Gay Bryant y Basia Hellwig (Bollinger & O'Neill, 2008). En 1986 *The Wall Street Journal* tituló un artículo de Carol Hymowitz y Timothy Schellhardt con el término. Este artículo, notablemente citado, sentó las bases para un esfuerzo de conceptualización y aplicación por parte de cientos de investigadoras/es en todo el mundo (Hymowitz & Schellhardt, 1986).

Estados Unidos creó en 1991 una Comisión Federal sobre el Techo de Cristal en el Departamento de Trabajo del Gobierno Federal. Su objetivo era investigar el fenómeno en el mercado de trabajo de ese país. La Comisión lo define como «la barrera invisible, pero irrompible, que evita que las mujeres y las minorías lleguen a los escalones más altos de la escalera corporativa, independientemente de sus calificaciones o logros» (Federal Glass Ceiling Commission, 1995). A partir de la década de 1990, el concepto se masificó y se ha utilizado para describir la falta de representación femenina en puestos de decisión de diferentes sectores y la falta de movilidad ascendente de mujeres en el sector privado y público (Benscho & Brouns, 2013).

Los <<techos de cristal>> se popularizaron como representación del bloqueo sistémico que experimentan las mujeres para su participación en el proceso de toma de decisiones, tanto en la esfera empresarial, como en los asuntos públicos.

Sin embargo, el término no está libre de críticas. Si bien la evidencia es abundante respecto de la homogeneidad masculina en los puestos de decisión y el uso de la metáfora tiene gran viabilidad interpretativa como estrategia de incidencia, algunos académicos señalan la imposibilidad de su operacionalización y su insuficiencia transformadora en cuanto a las estructuras de poder (Benscho & Brouns, 2013). Definir cuándo un sujeto se topa con el «techo», es decir, el umbral en el que se accede a un puesto de decisión, es más una actividad política (en sentido amplio) que teórica. Además, incluso cuando el techo

pueda ser definido y conceptualizado, el componente de «cristal» es problemático, pues las barreras que supuestamente operan, son heterogéneas y dependientes de las particularidades de cada contexto local específico (Benscho & Brouns, 2013).

No obstante, la crítica más fuerte al concepto es que no parece útil para una praxis transformadora. Si bien su resolución puede llevar al adelantamiento de intereses y necesidades prácticas de género de las mujeres, tal como las concibe Molyneux (1984) (capítulo 1), no habilita una estrategia de consecución de los intereses estratégicos de género de las mujeres. Eventualmente, la praxis que se desprende del diagnóstico está profundamente arraigada a nivel individual: quienes acceden a cargos jerárquicos son mujeres en su individualidad, no mujeres como grupo ordenado en una relación desigual de género (Benscho & Brouns, 2013).

Existe evidencia empírica que apoya el denominado «caso de negocios» (*business case*) de una mayor diversidad de género en los órganos de toma de decisiones (Brest & Díaz Langou, 2018). El argumento es que, a mayor presencia de mujeres en juntas directivas o en posiciones ejecutivas, mejores rendimientos financieros y en ventas de empresas (Hoobler, Masterson, Nkomo, & Michel, 2016). También hay alguna evidencia, aunque disputada por su especificidad contextual, acerca de que la participación en cargos electivos de mujeres motiva a niñas, adolescentes y mujeres a involucrarse en política (Beaman, Duflo, Pandre, & Topalova, 2012). Por lo tanto, como propuesta de política pública, podría ser tentador pensar en esquemas que faciliten el acceso de mujeres a estas posiciones, tal como, en general, ha hecho la corriente liberal del feminismo. Sin embargo, en términos conceptuales, podría interpretarse como una instrumentalización de mujeres particulares para avanzar intereses prácticos, y no como una estrategia transformadora de las estructuras de poder. La ausencia de una correspondencia de necesidad entre mujeres líderes y empoderamiento de género de las mujeres permanece, aun si los techos de cristal desaparecen (Benscho & Brouns, 2013).

Este capítulo se concentrará en describir la participación de mujeres en puestos de decisión en Argentina definidos, según datos disponibles, en el sector privado y público. En primer lugar, el capítulo referirá a la situación de las mujeres respecto a cargos directivos en el sector privado. Para ello hará uso de información pública que será complementada por datos provistos por encuestas del sector privado. En segundo lugar, se avanzará en la descripción de la configuración de género de cargos electorales y funcionariales del Estado nacional, con comentarios, en algunos casos, sobre la situación de las provincias.

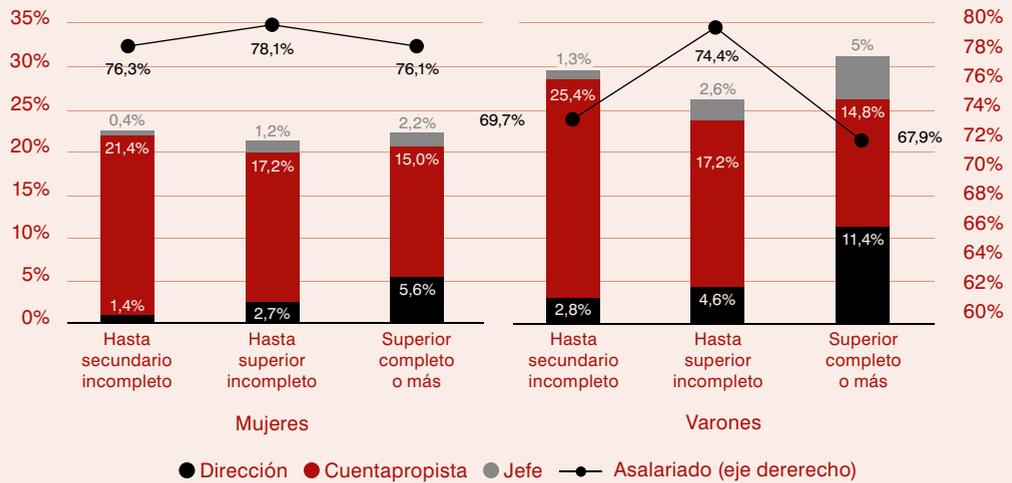
2 Acceso a cargos jerárquicos en el sector privado

En Argentina, las mujeres lograron revertir la brecha tradicional respecto del **máximo nivel educativo** alcanzado. A pesar de estar mejor calificadas, ellas siguen sin tener una mayor participación, en relación a los varones, en puestos de jefatura y dirección en el ámbito empresarial.

El Gráfico 53 permite observar que la proporción de mujeres asalariadas se mantiene constante en los niveles educativos analizados. Los puestos de jefatura se incrementan y la proporción de cuentapropistas disminuye. Los puestos de dirección se incrementan de 1,4% a 5,6%. Para los varones, en cambio, el mayor nivel educativo parece indicar una distribución de cuentapropistas a trabajos asalariados, puestos de dirección (que avanzan de representar 2,8% a 11,4%) y, en menor medida, jefaturas.

GRÁFICO 53

Tipo de relación laboral según máximo nivel educativo alcanzado y género de la población de 16 a 59 años. Total aglomerados urbanos. 2018



Fuente: CIPPEC sobre la base de INDEC (EPH).

De la Tabla 10 se puede advertir que mujeres y varones tienen una proporción similar de participación en trabajos de calificación profesional. Pero las mujeres tienen una mayor participación en empleos técnicos, mientras que los varones superan en 21 puntos porcentuales la participación en puestos operativos. Las mujeres también participan, en mayor medida, en empleos sin calificación, que a menudo son trabajos de menor salario y con peores condiciones laborales. La participación de las mujeres asume una forma de U en cuanto a la calificación de los puestos que ocupan, se concentran tanto en los de sin calificación como en los técnicos. Los varones, en cambio, se concentran en puestos operativos.

TABLA 10

Calificación de las tareas de las personas asalariadas de 16 a 59 años, por sexo.
Total aglomerados urbanos. 2018²⁹

Calificación	Mujeres		Varones		Total	
	(en miles)	(en %)	(en miles)	(en %)	(en miles)	(en %)
Profesional	363	8	352	6	715	7
Técnica	950	21	764	14	1714	17
Operativa	1840	41	3494	62	5334	53
Sin calificación	1295	29	958	17	2252	22
Sin especificar	19	0	26	0	45	0
Total	4467	100	5594	100	10 061	100

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

La Encuesta de Indicadores Laborales muestra la **segregación vertical** en función del sexo en ciertas categorías. Se puede ver en la Tabla 11 que los varones acceden en mayor proporción a cargos de dirección y jefatura, aun en el caso de tareas de administración, en donde, en el resto de la dotación, la proporción de mujeres supera a la de varones.

TABLA 11

Participación en puestos de decisión del ámbito empresarial. Total de aglomerados urbanos.
Tercer trimestre de 2017³⁰

Nivel jerárquico	Mujeres	Varones
Dotación total	36%	64%
Direcciones	34%	66%
Jefaturas intermedias en administración	39%	61%
Jefaturas intermedias en producción	23%	77%
Resto de dotación en administración	54%	46%
Resto de dotación en producción	32%	68%

Fuente: Encuesta de Indicadores Laborales, Dirección de Información y Estadísticas Laborales, Ministerio de Producción y Trabajo.

29 — Se consideran los siguientes cuatro niveles de calificación de la tarea de acuerdo al agregado del Clasificador Nacional de Ocupaciones (CNO), versión 2001:

Profesional: son aquellas tareas para las que se requieren conocimientos teóricos de orden general y específico, adquiridos por capacitación formal y/o informal.

Técnica: son aquellas tareas para las que se requieren conocimientos teóricos de orden específico y, en algunos casos, habilidades manuales adquiridas por capacitación formal y/o informal.

Operativa: son aquellas tareas para las que se requieren habilidades manuales, rapidez y atención, adquiridos por experiencia laboral y/o capacitación previa.

Sin calificación: son aquellas tareas para las que no se requieren habilidades ni conocimientos específicos previos para realizarlas, sino que pueden ejecutarse mediante una breve instrucción inicial.

30 — Se considera la siguiente clasificación de los puestos empresariales de acuerdo al Ministerio de Producción y Trabajo:

Dirección: presidencia, dirección y gerencias, que no sean propietarias

Jefaturas intermedias: jefatura de sector, jefatura de departamento, capataces, etc.

Resto de dotación: profesionales, operadores/as, etc.

Estos promedios esconden ciertas heterogeneidades que se observan cuando se realizan los análisis por sector (Tabla 12), y que dan cuenta de una combinación entre la segregación vertical y la segregación horizontal. Así, el único sector en donde las mujeres son mayoría es el de servicios sociales, típicamente feminizado. Pero incluso en este sector, las jefaturas de producción están ocupadas mayoritariamente por varones. El sector construcción se destaca como el que mayor concentración de puestos de decisión a cargo de varones tiene, a la vez que es uno de los más masculinizados en términos de dotación total.

TABLA 12
Participación en puestos de decisión según rama de actividad y sexo. 2017

Puestos de decisión Tipo de actividad	Dotación total		Direcciones		Jefaturas de administración		Jefaturas de producción	
	M	V	M	V	M	V	M	V
Manufacturas	22%	78%	21%	79%	35%	65%	16%	84%
Construcción	8%	92%	15%	85%	36%	64%	8%	92%
Comercio, restaurantes, hoteles	36%	64%	23%	77%	43%	57%	30%	70%
Transporte, almacenaje, telecomunicaciones	13%	87%	29%	71%	30%	70%	13%	87%
Servicios financieros y prestados a las empresas	35%	65%	24%	76%	35%	65%	21%	79%
Servicios sociales	65%	35%	60%	40%	55%	45%	44%	56%

Fuente: Informe de la Encuesta de Indicadores Laborales, Dirección de Información y Estadísticas Laborales, Ministerio de Producción y Trabajo.

La información pública puede ser parcialmente complementada con resultados de encuestas llevadas a cabo por consultoras privadas y organismos multilaterales.

En marzo de 2018 Grant Thornton publicó el International Business Report (IBR). En él se reporta la coyuntura empresarial mundial a partir de una encuesta global trimestral que involucra anualmente a 10 000 líderes empresariales de 35 economías. A nivel global, el porcentaje de empresas con, al menos, una mujer en la alta dirección pasó de 66% en 2017 a 75% en 2018; mientras que la proporción de cargos sénior ocupados por mujeres cayó de 25% en 2017 a 24% en 2018. Para 2018 en América Latina 65% de las empresas contaban con, al menos, una mujer en la alta dirección, mientras que 30% de los cargos sénior se encuentran ocupados por mujeres.

El panorama parece un poco más desalentador a nivel nacional: la evidencia indica que en Argentina 58% de las empresas tienen mujeres en la alta dirección y apenas 23% de los cargos sénior son ocupados por mujeres, ubicándose, no solo por debajo del promedio mundial, sino también regional. Sin embargo, la evidencia indica cierto avance con respecto a 2017, cuando se registró apenas 15% de mujeres en puestos directivos y 47% de empresas con mujeres en la dirección, situándose como el segundo país con menor proporción de mujeres en cargos jerárquicos. Estos avances son sorprendentemente positivos, por lo que cabría preguntarse si no se deben a una cuestión vinculada a la composición de la muestra o a un cambio metodológico. Esa información no es pública, y por lo tanto, se reportan solo los resultados.

En 2017, la consultora Mercer publicó un diagnóstico de la situación de las mujeres en el sector privado local a partir de una encuesta realizada a 431 grandes empresas del sector privado en Argentina. Este informe también indica la presencia de una tendencia a la inclusión de mujeres en cargos jerárquicos, aunque destaca que los avances podrían ser más rápidos. Un resultado llamativo de este análisis es que encuentra que, en aquellas áreas donde el gerente es varón, hay un menor porcentaje de mujeres en toda la organización. Esto podría indicar un sesgo al momento de la contratación y/o la promoción.

La falta de participación de mujeres en la propiedad o en la dirección de empresas no es patrimonio exclusivo de las grandes compañías, aunque las pequeñas reportan una situación más favorable (Tabla 13).

TABLA 13 Participación de mujeres en puestos de liderazgo. Promedio y por tamaño de empresas. 2017						
Tamaño de la empresa (en cantidad de empleadas/os)	Empresas con participación femenina en la propiedad	Empresas con mayoría femenina en la propiedad	Empresas con una mujer en puestos de alta dirección	Proporción de trabajadoras permanentes a tiempo completo	Proporción de trabajadoras permanentes a tiempo completo en producción	Proporción de trabajadoras permanentes a tiempo completo, excepto en producción
Promedio	57,8%	7,9%	8%	26,9%	13,1%	40,1%
Pequeña (5-19)	54,6%	9,3%	9,5%	29,5%	12,9%	43,2%
Mediana (20-99)	65,6%	6%	4,7%	20,2%	12,2%	35,2%
Grande (100+)	57,7%	3%	6,9%	27,1%	17,8%	35,4%

Fuente: Encuestas de Empresas, Banco Mundial (2017). Citado en Caro Sachetti, Karczmarczyk y Florito (2018).

Esta subrepresentación femenina se puede ver también, en los datos de la EPH. En el primer trimestre de 2018, 39% del total de personas declaradas como patronos o cuentapropistas era mujer. Esta proporción disminuye a medida que se incrementa el tamaño de la empresa: si 29% de las empresas unipersonales es propiedad de mujeres, apenas 22% de las firmas entre 40 y 200 empleados tiene esa característica (Caro Sachetti, Karczmarczyk, & Florito 2018).

3 Acceso a puestos jerárquicos en cargos públicos

Este apartado dará cuenta de la participación de las mujeres en puestos de decisión en cargos públicos y en los sindicatos. En primer lugar, se abordarán los cargos electorales, tanto a nivel nacional como a nivel provincial. En segundo lugar, se describirá la situación en la Alta Dirección Pública (APN). Finalmente, se incluirá un comentario sobre el cumplimiento de la Ley 25.674 de Cupo Sindical.

3.1 Cargos electorales

Nivel nacional

En 1991, Argentina fue pionera en América Latina al sancionar la **Ley 24.012 de Código Nacional Electoral**, conocida como Ley de Cupo Femenino. Ella exigía la nominación de un porcentaje mínimo de 30% de mujeres «en proporciones con posibilidad de resultar electas» en las listas legislativas nacionales de todas las agrupaciones políticas. La ley abrió camino en otros países de la región³¹ y en las provincias³², donde durante la década de 1990 se adoptaron leyes similares.

Las **cuotas o cupos de género** son medidas de acción positiva que se basan en el concepto de igualdad real (Bacchi, 2006). Aparecieron como mecanismos temporales destinados a eliminar las barreras en los procesos de selección de candidaturas. Su objetivo era aumentar la llegada de las mujeres a los ámbitos de decisión (Dahlerup & Freidenvall, 2005).

Cuando se sancionó la Ley de Cupo Femenino, las mujeres ocupaban solo 5% de las bancas en Diputados y 9% en el Senado. En algunas legislaturas provinciales no había ni una mujer. La introducción de las

31 — Los países latinoamericanos que sancionaron algún tipo de ley de cuota son: Bolivia (1997, 1999); Brasil (1995, 1997, 2009); Chile (2015); Colombia (2011); Costa Rica (1996); Ecuador (1998, 2000, 2002, 2004); El Salvador (2013, con carácter transitorio); Honduras (2000, 2004, 2012); México (1996, 2008, 2011); Panamá (1997); Paraguay (1996); Perú (1997, 2000); República Dominicana (1997, 2000); Uruguay (2009, 2017); y Venezuela (1997- declarada inconstitucional) (Caminotti & Freidenberg, 2018).

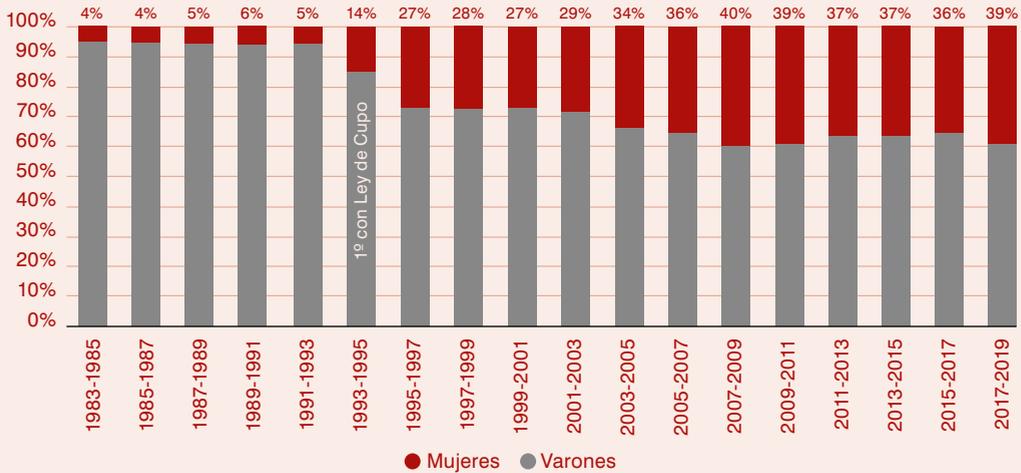
32 — Provincia de Buenos Aires (1995), Catamarca (1997), Chaco (1996), Corrientes (1992), Entre Ríos (2011), Formosa (1995), Jujuy (2010), La Pampa (1994), La Rioja (1992), Mendoza (2000), Misiones (1993), Neuquén (1996), Río Negro (2003), Salta (1995), San Juan (1994), San Luis (2003), Santa Cruz (1992), Santa Fe (1992), Santiago del Estero (2000), Tierra del Fuego (1998) y Tucumán (1994).

cuotas produjo importantes avances tanto a nivel nacional como provincial. Sin embargo, 25 años después de la entrada en vigencia de la Ley de Cupo Femenino, las mujeres siguen siendo una minoría en el Congreso Nacional y en las listas de candidatos nacionales.

En la Cámara de Diputados, las mujeres ocupan 39% de las bancas y en el Senado de la Nación, 42%. Además, ocupan 35% de las presidencias de bloque en Diputados (Gráfico 54) y 27% en el Senado (Gráfico 55), y permanecen concentradas en comisiones «feminizadas» (como educación, protección social o salud pública).

GRÁFICO 54

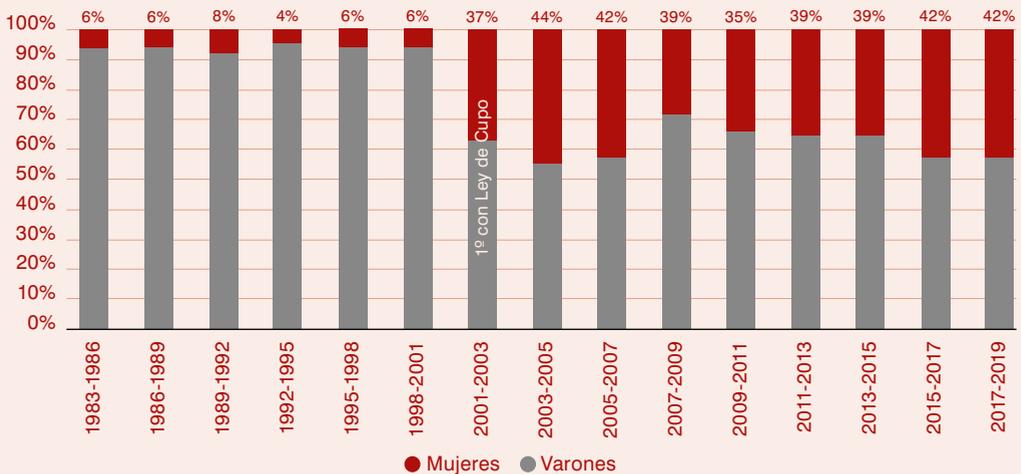
Mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación. Argentina. 1983-2019



Fuente: CIPPEC en base a Marx, Borner y Caminotti, 2007 e Interparliamentary Union (2018).

GRÁFICO 55

Mujeres en el Senado de la Nación. Argentina. 1983-2019



Fuente: CIPPEC en base a Marx, Borner y Caminotti, 2007 e Interparliamentary Union (2018).

Las mujeres también se encuentran subrepresentadas en los órganos directivos de los partidos políticos: ocupan, en promedio, 28% en las máximas instancias ejecutivas nacionales (PNUD, 2017). En 2017, solo 1 de cada 3 listas para diputado nacional y 16% de las listas para senadores nacionales fue encabezada por una mujer.

En Argentina, el cambio desde las cuotas mínimas hacia la paridad comenzó en el nivel provincial, con la aprobación en Santiago del Estero de la primera ley de paridad del país en 2000³³. En América Latina, muchos países sancionaron leyes nacionales de paridad antes de 2017³⁴ cuando se aprobó a nivel nacional en Argentina la Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política. La norma reemplaza el cupo de 30% que rigió durante 25 años. Ahora las listas de candidatas/os para la elección de senadores y diputados nacionales y parlamentarios del Mercosur deberán integrarse ubicando de manera intercalada a mujeres y varones.

La gran cantidad de causas judiciales que se suscitaron en torno al cumplimiento efectivo de la ley nacional de cupo femenino en Argentina hace pensar que la implementación de la paridad no será menos conflictiva y que es muy probable que genere tensiones entre los actores políticos y partidarios. Recientemente surgieron conflictos judiciales respecto a leyes de cupo y paridad. En 2017 en Santa Fe, la lista de diputados «Ciudad Futura» fue impugnada por la Cámara Nacional Electoral por estar compuesta en un 100% de mujeres.

En el Poder Ejecutivo Nacional, la Presidencia de la Nación estuvo ocupada por una mujer en dos oportunidades. María Estela Martínez de Perón, vicepresidenta de Juan Domingo Perón durante su tercer mandato, lo sucedió cuando este falleció en 1974. Gobernó hasta 1976, cuando fue derrocada por un golpe de Estado cívico-militar. Cristina Fernández de Kirchner fue electa presidenta en 2007 y reelecta en 2011, por lo que gobernó entre 2007 y 2015. Respecto al cargo de vicepresidente, además de María Estela Martínez de Perón, Gabriela Michetti fue electa en 2015 y tiene mandato hasta 2019.

33 — Santiago del Estero fue seguida por Córdoba ese mismo año y por Río Negro en 2002. En 2016, una década y media más tarde, se sumaron Buenos Aires, Chubut, Salta y Neuquén. En 2018, se agregaron Catamarca, Santa Cruz, Mendoza, Misiones, Chaco y la Ciudad de Buenos Aires. Las leyes, y las respectivas provincias, son: Santiago del Estero (ley 6.509), Córdoba (ley 8.901) Río Negro (ley 3.717), Buenos Aires (ley 14.848), Chubut (ley XII 12), Salta (ley 7.955), Neuquén (ley 3.053), Catamarca (ley 5539), Santa Cruz (ley N° 3.617), Mendoza (ley N° 9.100), Misiones (ley XI-N°10), Chaco (ley XI-N°2923-Q) y Ciudad de Buenos Aires (Código Electoral).

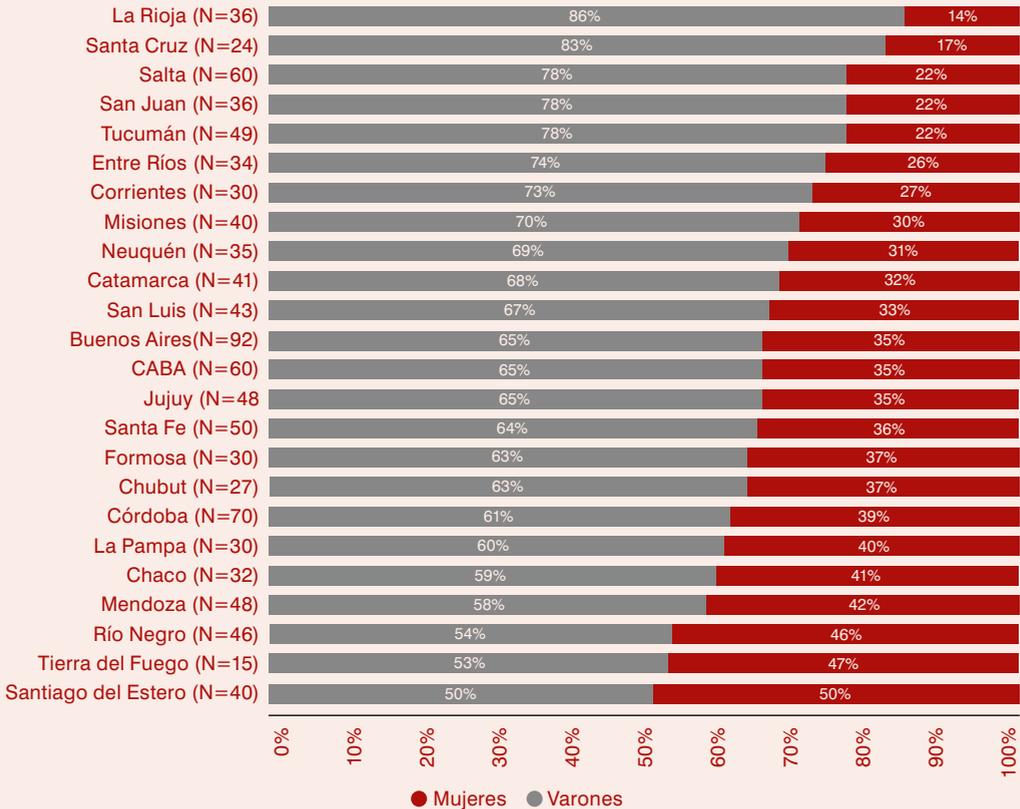
34 — Ecuador (2009), Costa Rica (2009), Bolivia (2010), Nicaragua (2012), Honduras (2012), Panamá (2012) y México (2014).

Nivel subnacional

En las cámaras de diputados provinciales, las mujeres ocupan, en promedio, 33% de los cargos (Gráfico 56). Como se observa en el Gráfico 53, la Cámara con mayor porcentaje es Santiago del Estero (50%) y aquella con menor, La Rioja (14%). Tampoco tienen acceso a posiciones de autoridad: solo en Chaco la presidencia de la Cámara es ocupada por una diputada.

GRÁFICO 56

Mujeres en cámaras de diputados provinciales. Provincias argentinas. 2018

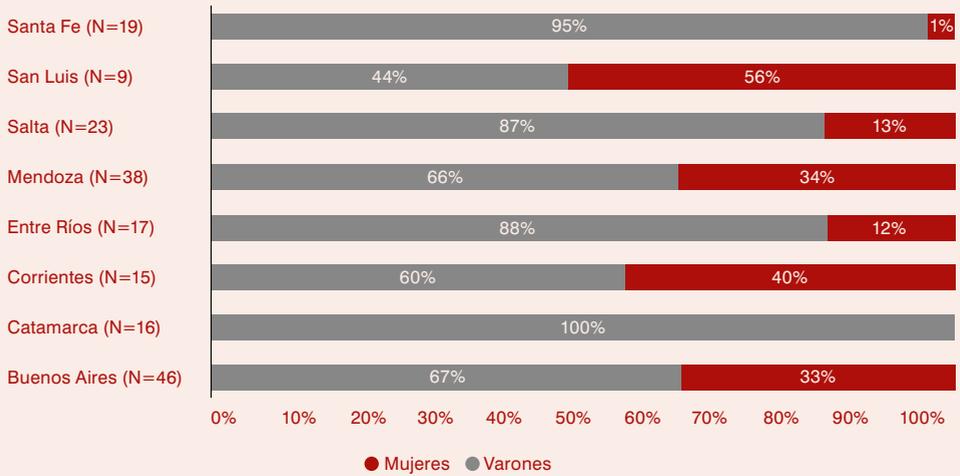


Fuente: CIPPEC en base a datos de las cámaras de diputados provinciales (2018).

La participación de las mujeres es mayor en las cámaras de diputados que en las de senadores provinciales. En las 8 provincias que tienen legislaturas bicamerales, las mujeres ocupan, en promedio, 24% de los cargos en los senados provinciales. La Cámara con mayor porcentaje es San Luis (56%) y aquella con menor, Catamarca (0%). Solo en Mendoza la presidencia de la Cámara es ocupada por una senadora (Gráfico 57).

35 — En este y el siguiente gráfico, N hace referencia al total de bancas en las cámaras.

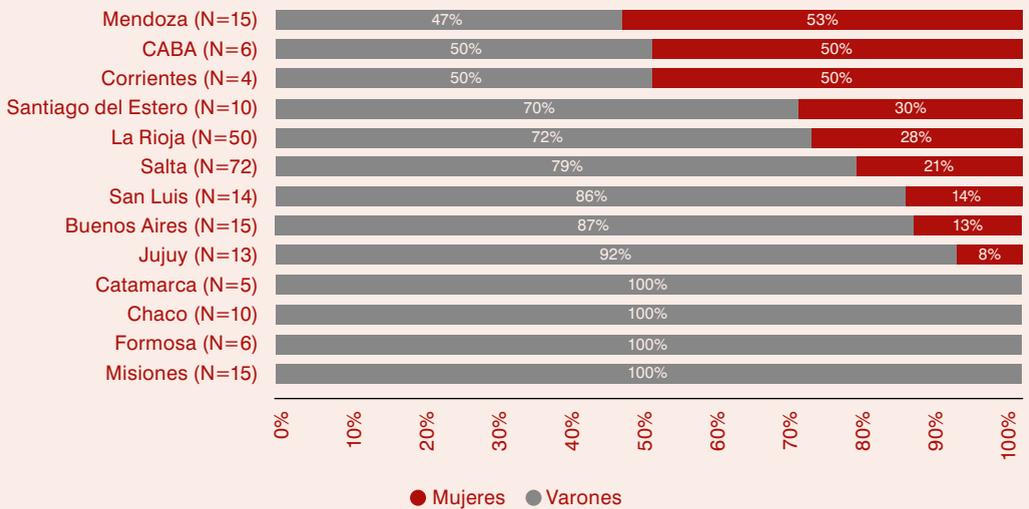
GRÁFICO 57
Mujeres en senados provinciales. Provincias argentinas. 2018



Fuente: CIPPEC en base a datos de las páginas web de las cámaras de senadores provinciales (2018).

En las elecciones de 2017, solo 2 de cada 10 listas para diputados provinciales fueron encabezadas por mujeres (Gráfico 58). En las provincias que eligieron senadores provinciales en la misma elección, solo el 26% de las listas fue encabezado por mujeres.³⁶

GRÁFICO 58
Listas para diputados provinciales encabezadas por mujeres en elecciones generales de 2017



Fuente: Cuadernos Electorales-CIPPEC (2017).

³⁶ — Este recuadro fue redactado por María Page y Lautaro Cella, coautores, junto con Mariana Caminotti, del documento de políticas públicas Sin Barreras: La Ley de Paridad en los municipios bonaerenses.

Las leyes de paridad electoral han tenido un impacto heterogéneo en el porcentaje de mujeres en los cargos legislativos provinciales, dependiendo de su diseño y su articulación con el contexto institucional y político. La primera elección con paridad en una provincia casi duplicó el porcentaje de legisladoras en Santiago del Estero (28% a 48%), lo elevó de 20,5% a 36% en Río Negro (Caminotti & Del Cogliano 2017), y de 25% a 35% en la Cámara Diputados de la provincia de Buenos Aires (Caminotti, Page, Zárate, & Bucciarelli, 2018). En cambio, los efectos de la paridad fueron más modestos en Córdoba. Allí, donde el sistema electoral es mixto, la ley elevó la proporción de mujeres electas en el distrito provincial plurinominal, pero no en los uninominales, donde predominan las candidaturas de varones.

RECUADRO 4

La paridad legislativa en la provincia de Buenos Aires

Por María Page y Lautaro Cella³⁷

La provincia de Buenos Aires (PBA) contiene al 38% del electorado del país y ocupa un lugar estratégico en la política nacional. Por eso, la implementación de la ley de paridad en el distrito puede brindar importantes antecedentes y enseñanzas para la próxima implementación de la ley nacional y para otras provincias que adopten reglas similares.

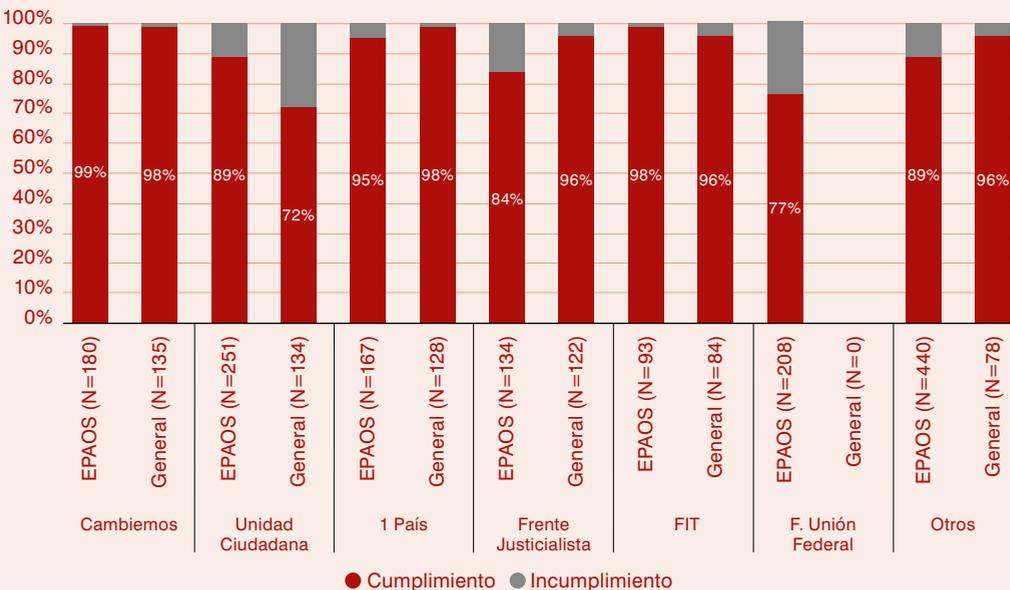
Durante el proceso electoral de 2017 en PBA, pasadas las primarias provinciales, una decisión administrativa

de la Junta Electoral eximió a las agrupaciones que habían presentado más de una lista en las primarias, de la obligación de intercalar mujeres y varones en forma secuencial y alternada en la lista para la elección general.

En las categorías provinciales, solo dos de las 40 listas presentadas incumplieron la alternancia y la secuencialidad en la elección general. El 83% de las listas de concejales respetó las exigencias de paridad con alternancia y secuencialidad (Gráfico 59).

GRÁFICO 59

Listas a concejales según cumplimiento a la ley de paridad, por agrupación política. Elecciones 2017, PBA



Fuente: CIPPEC a partir de datos de la Junta Electoral de la provincia de Buenos Aires.

Pese al cambio no previsto, la primera implementación de la ley de paridad tuvo un efecto positivo sobre la representación de las mujeres en PBA. En la legislación provincial, el efecto fue similar en ambas cámaras. Hasta las elecciones de 2017, las mujeres representaban 25% en la Cámara Baja y 24% en Senado. A partir de la implementación de la paridad, pasaron a ocupar 35% de las bancas en cada Cámara. En los concejos deliberantes, el porcentaje promedio de mujeres electas aumentó de 33% a 45%, un nivel sin precedentes en la provincia.

En países como Bolivia y México, un efecto no deseado de la paridad fue el aumento o la visibilización del acoso político y la violencia en razón del género contra mujeres candidatas y electas, especialmente en el nivel local (Krook & Restrepo, 2016). Por eso es importante producir información sobre lo que ocurre a nivel municipal, donde el cumplimiento con la paridad en PBA ha resultado más heterogéneo y donde la experiencia internacional sugiere que pueden generarse las mayores resistencias por parte de los partidos.

En este sentido, se analizó la renuncia de las primeras concejalas electas bajo la ley de paridad en PBA para ver en qué medida siguieron en su cargo y cuán frecuentemente fueron reemplazadas por varones (Tabla 14). De los 135 municipios de la provincia, 5 no compartieron la información necesaria para el análisis. Hay que tener en cuenta también, que este tipo de leyes, que intercalan varones y mujeres, tienen un efecto diferencial sobre la composición de las cámaras legislativas, dependiendo si las listas son encabezadas por varones o mujeres.

El 6% de los concejales electos en 2017 renunció y la probabilidad de renunciar fue igual para varones que para mujeres. El porcentaje de concejales que renunció sobre el total de electos no varió por género (30 de 475 concejalas y 34 de 574 concejales renunciaron).

Sin embargo, fue más probable que una concejala fuese reemplazada por un varón que por otra mujer. De las 30 mujeres que renunciaron, 63% fue reemplazado por varones y 37% por mujeres. A la vez, fue más probable que un concejal sea reemplazado por otro varón, que por una mujer.

Concejal reemplazante	Concejal que renunció		
	Varón	Mujer	Total
Varón	53% (18)	63% (19)	56% (36)
Mujer	47% (16)	37% (11)	44% (28)
Total	100% (34)	100% (34)	100% (64)

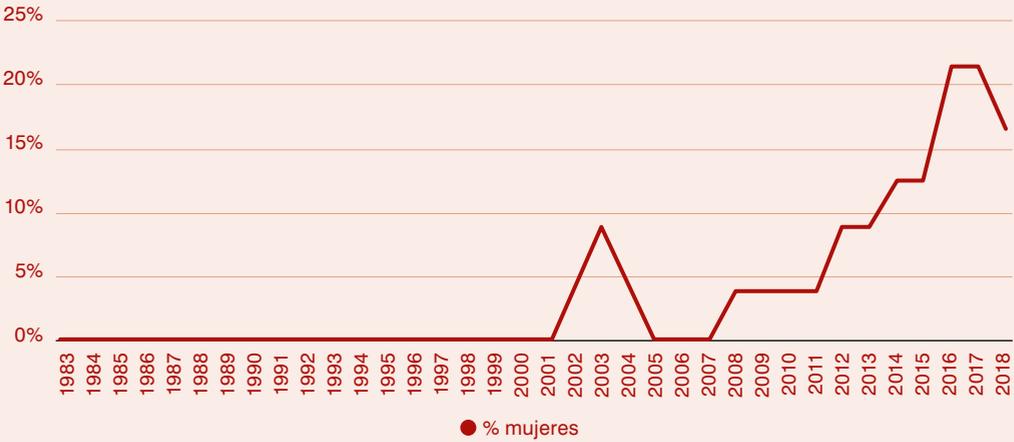
Nota: Pearson $\chi^2(1) = 0.7057$ Pr = 0.401.

Fuente: CIPPEC en base a datos de los concejos deliberantes.

En cargos ejecutivos, solo hay 4 gobernadoras sobre un total de 24 mandatarios (Gráfico 60). Desde 1983, 6 mujeres fueron electas gobernadoras y 2 fueron vicegobernadoras a cargo. A nivel local, se calcula que 10% de las intendencias de todo el país son ocupadas por mujeres (118 intendentas sobre 1163 municipios).

GRÁFICO 60

Evolución de la cantidad de gobernadoras. Provincias argentinas. 1983-2019



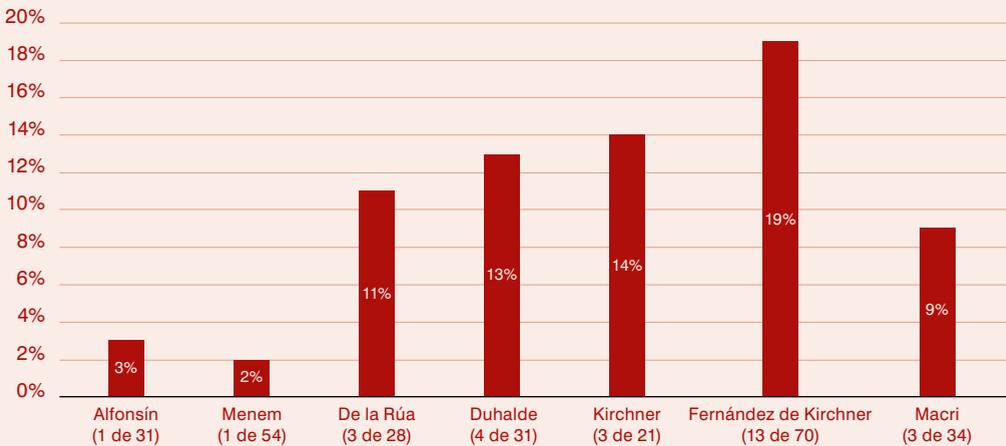
Fuente: CIPPEC en base a sitios web de las provincias.

3.2 Cargos no electorales: cargos superiores de la Alta Dirección Pública

De 1983 a 2018, en promedio, se designó 10% de mujeres como ministras. En 2019, solo 2 mujeres encabezan alguno de los 10 ministerios. El 9% de todas las designaciones ministeriales realizadas por el presidente Mauricio Macri fueron mujeres (Gráfico 61), superando únicamente a las gestiones de Alfonsín y Menem.

GRÁFICO 61

Evolución del porcentaje de mujeres designadas como ministras por gestión presidencial. Administración Pública Nacional. 1983-2018



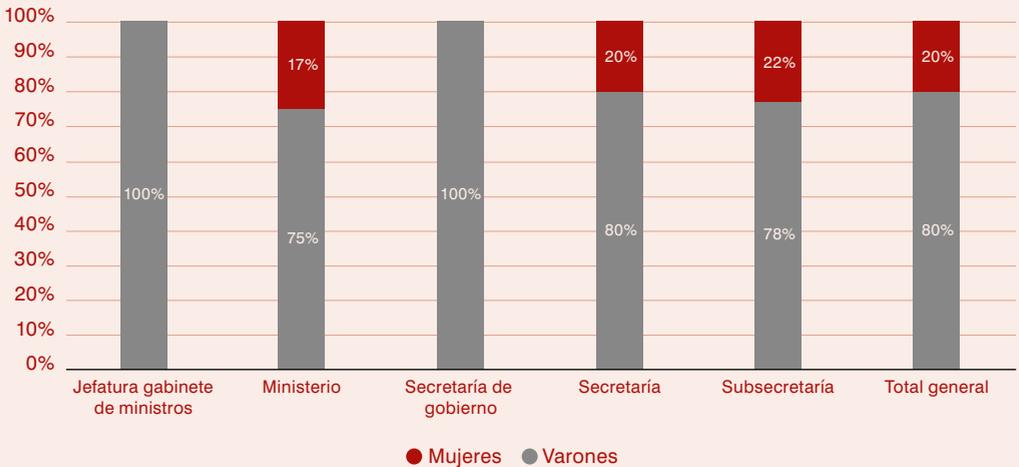
Fuente: GPS del Estado-CIPPEC (hasta Fernández de Kirchner) y CIPPEC en base a datos del Boletín Oficial.

38 — Carolina Stanley (Ministerio de Salud y Desarrollo Social) y Patricia Bullrich (Ministerio de Seguridad). Susana Malcorra encabezó el Ministerio de Relaciones Exteriores y de Culto hasta 2017.

En 2017, solo 31% de los cargos de alta dirección estaban ocupados por mujeres y la participación femenina cae a 20% entre ministros, secretarios y subsecretarios, conjunto denominado como «autoridades superiores» (Gráfico 62). A su vez, también se observa la prevalencia de segregación horizontal a nivel ministerial, dado que las mujeres se encuentran concentradas, fundamentalmente, en aquellos cargos vinculados a lo «social», al tiempo que no hay ninguna mujer entre los cargos superiores de ministerios como Ciencia y Tecnología, Defensa, Hacienda, Finanzas y del Interior. Finalmente, de un total de 51 empresas públicas, solamente 2 son presididas por mujeres.

GRÁFICO 62

Proporción de mujeres y varones en Autoridades Superiores de la Alta Dirección Pública Nacional. Administración Pública Nacional. Argentina. 2019



Fuente: GPS del Estado-CIPPEC.

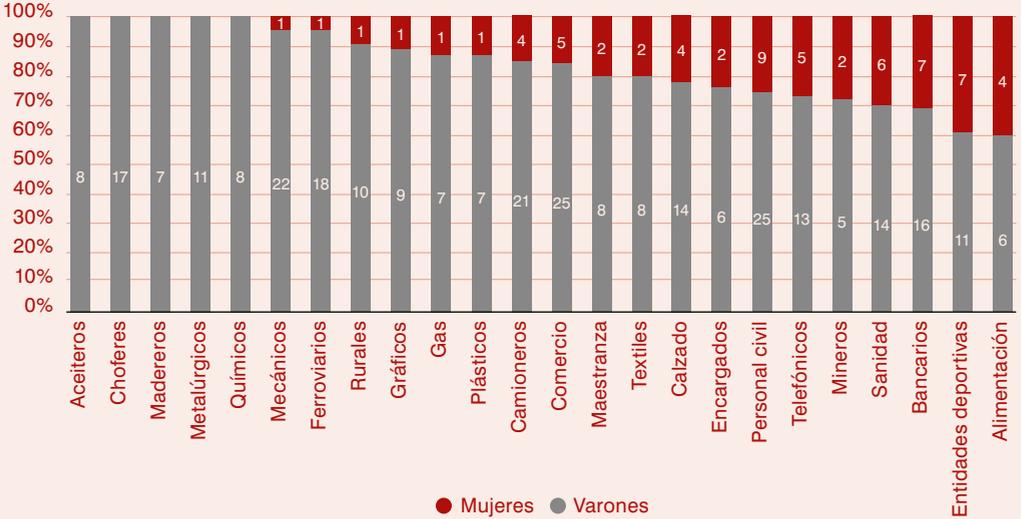
3.3 Puestos de decisión en ámbitos sindicales

En los ámbitos sindicales también se observan techos de cristal. En 2002 se sancionó la Ley 25.674 de Cupo Sindical Femenino. El objetivo era constituir una acción afirmativa para garantizar la presencia de, al menos, 30% de mujeres en los cargos electivos, así como también, su participación en comisiones negociadoras. Sin embargo, en las dirigencias sindicales sigue existiendo una amplia mayoría de varones. Según un análisis de casos realizado por la Subsecretaría de Políticas, Estadísticas y Estudios Laborales del antiguo Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social (MTEySS), se encontró que las mujeres están a cargo solamente de 18% de secretarías, subsecretarías o prosecretarías y que existen cuatro sindicatos (aceiteros, choferes, madereros y químicos) que no poseen ninguna mujer en puestos de decisiones (Gráfico 63). Se verifica, de nuevo, segregación horizontal entre los puestos femeninos

y masculinos: 74% de las secretarías, subsecretarías y prosecretarías a cargo de una mujer están vinculados a temas estereotípicamente considerados «femeninos», como género, igualdad, servicios sociales, familia y niñez.

GRÁFICO 63

Participación de mujeres en cargos sindicales. Argentina. 2017



Fuente: CIPPEC en base a MTEySS (2017).

Las mujeres también exhiben una participación mucho menor en las comisiones de negociación colectiva. De acuerdo con la información relevada, 30% de las comisiones negociadoras del sector sindical carece de participación femenina, al tiempo que este porcentaje asciende a 49% en el sector empresarial.

4 A modo de síntesis

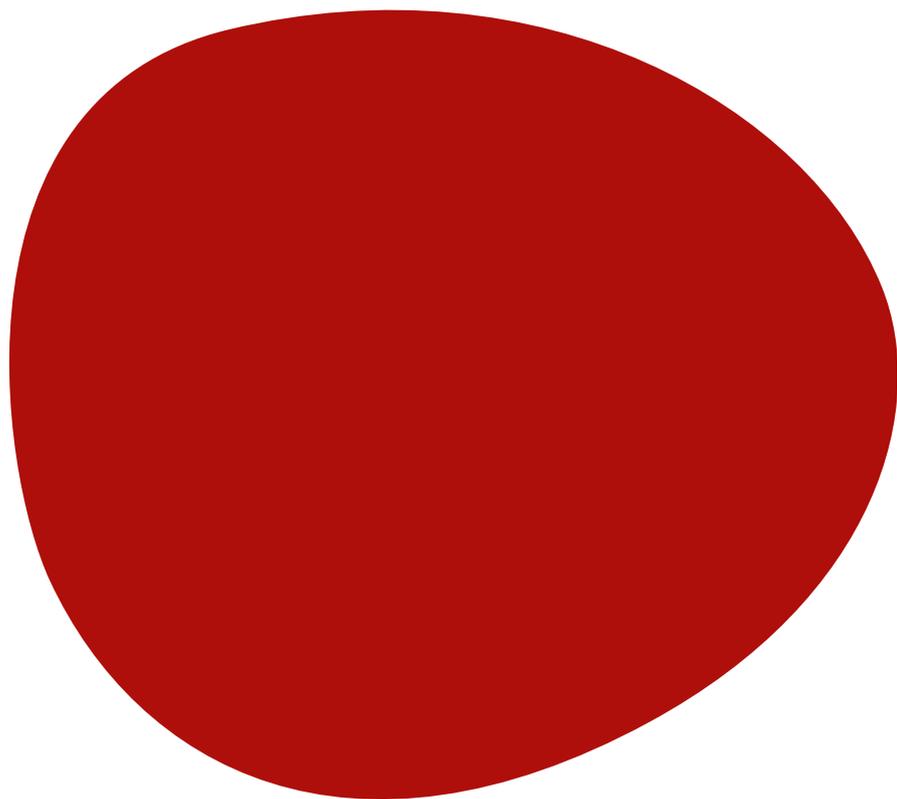
Este capítulo señaló la existencia de una menor proporción de mujeres en cargos de decisión, tanto en el sector privado, como en el público. En el primero, se observa que los varones concentran los puestos directivos y de jefatura en la enorme mayoría de los sectores analizados –con excepción del sector de servicios sociales y servicios a las personas, en donde las mujeres son mayoría en los cargos de jefatura de administración–. Las encuestas de organismos internacionales y el sector privado ofrecen un panorama desalentador: independientemente de la muestra y el tamaño de las compañías relevadas, el número de mujeres líderes es ínfimo.

En el sector público el patrón es similar, a pesar de que cambios recientes en la legislación de la conformación de listas electorales para cargos legislativos, tanto a nivel provincial, como nacional, permite

vislumbrar un cambio radical. Los cargos electorales ejecutivos, en cambio, no parecen ser pasibles de regulación. Una mayor igualdad sustantiva será resultado de modificaciones en las estructuras de los partidos políticos y de mayores posibilidades de las mujeres de ganar capital social relacional y capital económico para sus candidaturas (Freidenberg & Lajas García, 2017). E incluso cuando medien leyes, el cambio jurídico deberá acompañar y promover un cambio cultural: la segmentación horizontal se intersecta también en estos espacios, donde las mujeres tienden a ocupar posiciones vinculadas con áreas sociales, de comunicación y recursos humanos.

El techo de cristal que el personaje de George Sand encontró, y tantas mujeres después de ella, sigue estando ahí. Describir la segmentación vertical es visibilizarlo y sustentar el diseño de estrategias para que las mujeres, de hoy y del futuro, puedan sortearlo.

Capítulo 6



**Determinantes de la participación
económica de las mujeres**

Aparte de eso, había trabajo para hombres y trabajo para mujeres. Yo creía esto, y también todos los demás que conocía.

— Alice Munro, *Working for a Living* (2006).

1 ————— Introducción

En 1791, cuando Olympe de Gauges leyó la flamante Declaración de los Derechos del Hombre y el Ciudadano –publicado en el cenit de la Revolución Francesa–, tomó raudamente la pluma ante el convencimiento de que del documento se desprendía un silencio ensordecedor. «Si la mujer puede subirse al cadalso, también puede subirse a la Tribuna» afirmó, justificando su publicación complementaria de la Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana. La pensadora francesa apuntó con increíble agudeza una verdad que ha recorrido la historia de la humanidad: hay lugares para varones y hay lugares para mujeres. Tal como se señala en el capítulo 1 de este libro, los horizontes de posibilidad, probabilidad y deseabilidad de determinados comportamientos no son los mismos para ellos que para ellas. De Gauges misma sufrió la pena por su osadía un par de años después, cuando fue condenada a muerte por el Terror Francés y, efectivamente, subió al cadalso.

Sin embargo, De Gauges también decidió escribir, tal como siglos después lo hizo la canadiense ganadora del Premio Nobel en Literatura, Alice Munro, al describir cómo veía los roles de su padre y madre en el cuento «Working for a Living», y los futuros posibles para ella. Ella creyó posible modificar la segmentación de los espacios de sociabilidad a través de la identificación de los vectores que explican la restricción de la participación de las mujeres en ciertos espacios de socialización y consecución de la autonomía. Es precisamente esa voluntad transformadora, que tantas mujeres y algunos varones compartieron, la que permitió un proceso –no unívoco ni irreversible– de expansión de los márgenes de libertad en el accionar de las mujeres, de ampliación de la posibilidad de sus deseos y metas, y de modificación de estructuras patriarcales a través del uso de la agencia empoderada, individual y colectiva.

En este capítulo se propone identificar los condicionantes primarios que explican las mayores barreras que las mujeres enfrentan para acceder al mercado de trabajo remunerado en condiciones de igualdad sustantiva y calidad. Son un conjunto de factores multivariados que interactúan entre sí para generar la arquitectura de desigualdad presentada en los tres capítulos anteriores. Se recoge evidencia de estudios robustos realizados en diferentes contextos con énfasis en los suscriptos al caso argentino –cuando existan–, para analizar los efectos del cuidado

y trabajo doméstico no remunerado, de las normas sociales y sesgos (incluyendo su cristalización en regulaciones y políticas), y de las trayectorias educativas, en las brechas laborales entre mujeres y varones.

2 Cuidado y trabajo doméstico no remunerado

El inicio de la vida reproductiva, y las responsabilidades de cuidado de hijas/os que esta trae aparejada, es un determinante fundamental para la participación y trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo. La familia ocupa un lugar predominante en la resolución de las cargas de cuidado, principalmente a través del trabajo no remunerado que realizan las mujeres. Si bien el modelo de varón-proveedor/mujer-ama de casa se ha modificado en los últimos tiempos, en especial en lo que refiere a la participación laboral de las mujeres, esto no se tradujo en una redistribución de roles al interior del hogar. Todavía hoy, las responsabilidades de cuidado constituyen una variable fundamental que explican, en gran medida, los patrones de empleo femeninos.

Se denomina **cuidado** al «conjunto de actividades y relaciones orientadas a alcanzar los requerimientos físicos y emocionales de niñas/os y adultos dependientes, así como los marcos normativos, económicos y sociales dentro de los cuales estas son asignadas y llevadas a cabo» (Daly & Lewis, 2000). No solo el cuidado de niñas/os pequeños afecta la inserción y trayectoria de las mujeres en el mercado laboral, sino también el cuidado de otras personas con algún grado de dependencia relativa (personas mayores y población con discapacidad) y la responsabilidad por tareas domésticas que, en algunos sectores sociales y zonas del país, comienza desde edades muy tempranas, como ya se describió en el capítulo 3 mediante los datos de la EANNA. Esto implica que muchas de ellas abandonan los estudios y se dedican, gran parte de su vida, al cuidado dentro del hogar. Esto condiciona su trayectoria laboral, disponibilidad de tiempo y calidad de vida.

La preocupación y conciencia sobre la importancia de abordar el «cuidado» como una dimensión relevante del bienestar y sobre el rol que le compete al Estado en este campo fue resaltada por la economía feminista. Es, de la mano de esta literatura y como reivindicación central de la agenda de género, que la manera en cómo se organiza la provisión de cuidado en nuestras sociedades comienza a cuestionarse (De León, 2017).

Los primeros trabajos, originados en la década de 1970, analizaron críticamente el rol del trabajo doméstico no remunerado en el proceso de acumulación capitalista. Enfatizaron que la división sexual del trabajo y el rol de las mujeres en el trabajo doméstico posibilitaban

la reproducción de la fuerza de trabajo. El eje de los cuestionamientos era poner de manifiesto que existía un ámbito (el doméstico) y un tipo de trabajo (el reproductivo) que, en oposición a la participación en el ámbito productivo, contribuía a producir trabajo vital para la sociedad. El argumento central era que el trabajo reproductivo contribuía a sostener la participación económica de los trabajadores varones y permite mantener en condiciones adecuadas (cuidada, higienizada, alimentada, descansada), tanto la fuerza de trabajo presente, como futura (niñas/os) (Esquivel, 2011; Rodríguez Enríquez, 2015). Algunas autoras señalan, además, que el trabajo reproductivo es necesario para sostener la norma del «trabajador ideal» (Williams, 2001); vale decir de un trabajador varón que puede ofertar sus horas de trabajo de manera plena, ya que cuenta con un flujo de trabajo doméstico que sostiene su participación «sin condiciones» en el mercado de trabajo.

El inicio de la vida reproductiva, y las responsabilidades de cuidado de hijas/os que trae aparejada, es un determinante fundamental para la participación y trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo.

Es recién en la década de 1990 cuando se comienza a hablar de la «economía del cuidado» para enfatizar el destino del trabajo de las mujeres (Esquivel, 2011). Ya no importaba que el trabajo se realice dentro o fuera del hogar, sino que se destacaba la finalidad de ese trabajo, destinado a brindar cuidados a otras/os, y se ponía de relevancia su aspecto relacional (Esquivel, 2011). La centralidad del reclamo de la economía feminista fue destacar que hay elementos de las actividades de cuidado que «contribuyen a generar valor económico» (Rodríguez Enríquez, 2015). Es decir, lo que particularmente interesa a la economía del cuidado es la relación que existe entre cómo las sociedades organizan el cuidado de sus integrantes y el funcionamiento del sistema económico. Desde esta perspectiva, el cuidado actúa como una externalidad del sistema económico, una actividad de la cual el Estado y la sociedad dependen para sostenerse (Rodríguez Enríquez, 2007). El énfasis asignado al «cuidado» como fin del trabajo no remunerado permitió que se analizaran también las condiciones de empleo de las trabajadoras del cuidado en los sectores del empleo doméstico, la salud o la enseñanza, sectores económicos que ofrecen peores condiciones de trabajo en términos relativos con otros, donde la presencia de varones es mayor (tal como se detalló en el capítulo 4).

La crítica feminista a los estados de bienestar amplió el eje de estos enfoques y destacó los efectos negativos del particular diseño de los estados de bienestar para las mujeres, en tanto ignoró una dimensión básica del bienestar (la producción de cuidados) que ocurre en el ámbito familiar, a través del trabajo (no remunerado) de las mujeres (Sainsbury, 1994; Orloff, 1996; Lister, 1997). Los planteos pusieron de manifiesto el valor del trabajo no remunerado desarrollado por las mujeres, las condiciones bajo las que se lleva a cabo y las consecuencias para ellas. También destacaron que el estado de bienestar reforzó la división sexual del trabajo, descansando en la provisión de cuidado que brinda la familia, a través del trabajo de las mujeres (De León, 2017).

La evidencia muestra que **las mujeres sostienen una carga desmedida de cuidado y de trabajo no remunerado**. Como ya se anticipó, la última encuesta de uso del tiempo en el país refleja el peso de estas tareas. Por un lado, una proporción mayor de mujeres dedica parte de su tiempo a estas actividades: 89% de mujeres, contra 58% de varones, declaró haber realizado actividades de cuidado o de trabajo no remunerado en su hogar (Tabla 15). Además, la intensidad de este trabajo es casi el doble en el caso de las mujeres que lo realizan.

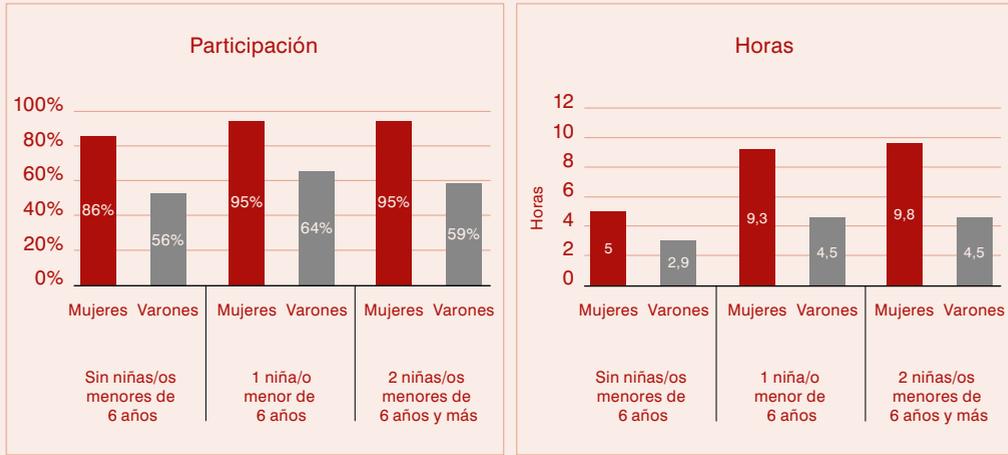
TABLA 15 Horas dedicadas al trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Aglomerados urbanos. 3º trimestre de 2013		
	Mujeres (en %)	Varones (en %)
Tasa de participación	88,9	57,9
Horas dedicadas diariamente	6,4	3,4

Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EAHU).

La presencia de niñas/os menores de seis años aumenta el peso de las actividades de cuidado: las mujeres incrementan en más de 4 horas el tiempo dedicado al cuidado –que llega a ser de 9,34 horas diarias promedio–, respecto a las mujeres sin hijas/os menores de seis años (Gráfico 64). Sin embargo, el aumento de las horas de cuidado de los varones, frente a esta situación, es menor, ya que pasa de un promedio de 2,9 a 4,46 h.

GRÁFICO 64

Participación (en porcentaje) y uso del tiempo (en horas) en trabajo no remunerado por sexo y presencia de niñas/os menores de 6 años. Personas mayores de 18 años. Aglomerados urbanos. 3º trimestre de 2013

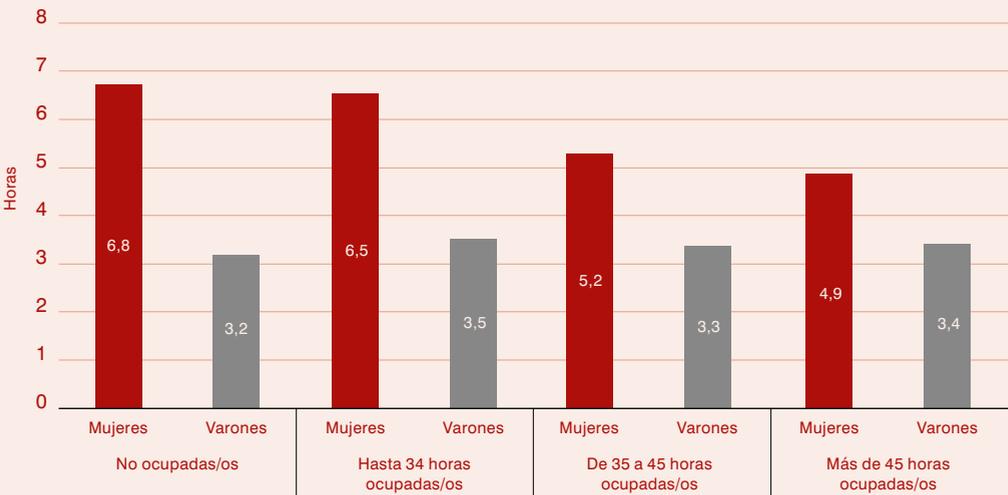


Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EAHU).

En cuanto al tiempo dedicado a actividades de cuidado y trabajo no remunerado de mujeres y varones ocupados, las mujeres –cualquiera sea su carga horaria de trabajo remunerado– siempre dedican, en promedio, más horas al trabajo doméstico no remunerado que los varones (Gráfico 65). Ellos mantienen un valor que oscila entre 3,3 y 3,5 h.

GRÁFICO 65

Horas promedio dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en el hogar por sexo, condición de ocupación y jornada laboral. Mayores de 18 años. Aglomerados urbanos. 3º trimestre de 2013



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EAHU).

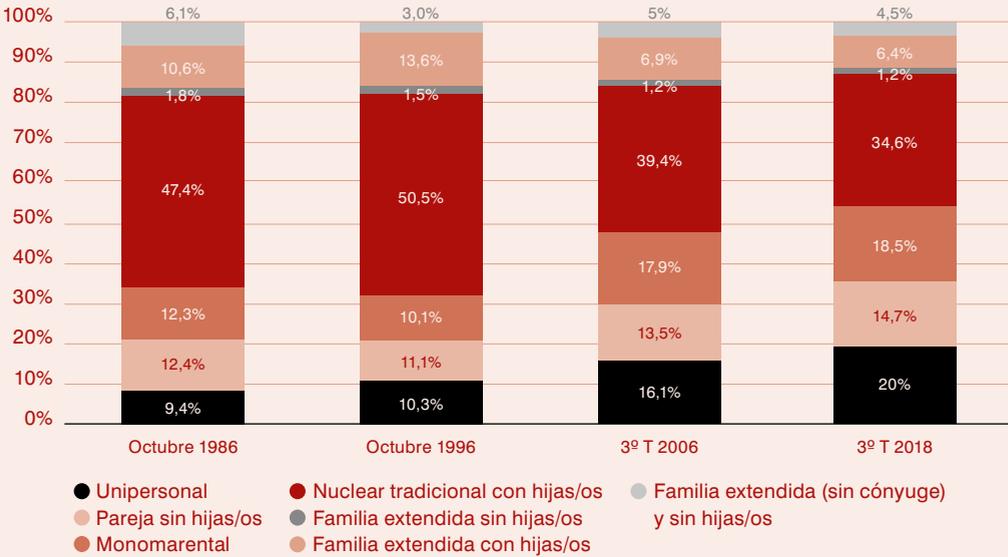
Esta relativa inelasticidad del comportamiento de los varones (cónyuges) respecto de las actividades de cuidado contrasta con el incremento de la participación de las mujeres en el mercado de trabajo donde, a pesar de evidenciarse cierto estancamiento a partir de la primera década del siglo XXI (Gasparini & Marchionni, 2015), durante la década de 1990 el incremento fue notorio. Este fenómeno se denominó «**revolución estancada**» (Wainerman, 2005): el considerable aumento de la participación laboral de las mujeres, que no se vio acompañado por un incremento significativo de los varones en el trabajo no remunerado y de cuidado (ver apartado 5, capítulo 2). Este fenómeno dio lugar al concepto de «doble jornada» para referirse a la carga que representan las actividades de cuidado y trabajo no remunerado dentro del hogar, que se adiciona a la jornada laboral afectando la disponibilidad de tiempo y calidad de vida de las mujeres.

El efecto sobre la oferta de trabajo femenino es claro, aunque también es necesario advertir que la participación de las mujeres en el mercado laboral determina los roles que ellas asumen dentro del hogar. Se genera así, un vínculo de doble causalidad (Marchionni, Gasparini, & Edo, 2019). Tanto las posibilidades de acceso al mercado laboral, como la trayectoria laboral están íntimamente relacionadas con la maternidad (capítulo 3).

Los cambios en la participación laboral de las mujeres se vieron acompañados de **transformaciones significativas en la estructura de los hogares**. Por un lado, en comparación con la década de 1980, los hogares con un solo proveedor varón disminuyeron significativamente, de 65% a 35% en 2018, mientras que aumentaron los hogares de dos proveedores en el mismo periodo (de 29% a 40%) (INDEC-EPH, 1986 - 2018). Incluso disminuyó el porcentaje de mujeres que se dedicaban estrictamente a las tareas del hogar. En Argentina, en el año 2000, 30% de las mujeres de 15 años o más se ocupaba de manera exclusiva de las actividades del hogar y de cuidado, mientras esa proporción se redujo a 20% en 2014 (Marchionni, Gasparini, & Edo, 2019). Por otro lado, se dieron **cambios relevantes en la composición de los hogares**. La estructura tradicional de familia nuclear, compuesta por una pareja heterosexual con hijas/os, dio lugar a una expansión de hogares unipersonales; de parejas sin hijas/os; de un solo progenitor (mayormente mujeres) viviendo con sus hijas/os; de hogares ensamblados; de parejas del mismo sexo con o sin hijas/os, entre otros. En los últimos 30 años las familias nucleares pasaron de constituir cerca de la mitad (47%) de los hogares a un poco más de un tercio (35%); mientras los hogares unipersonales crecieron más del doble, de 9% a 20%; y los hogares monoparentales aumentaron 50%. El Gráfico 66 ilustra esta tendencia.

GRÁFICO 66

Evolución de los tipos de hogares. Aglomerados urbanos. Octubre de 1986 y 1996, 3º trimestre de 2006 y 2018.



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Estas transformaciones se dan en un **contexto de cambios demográficos más amplios**, como el aumento de la esperanza de vida, la expansión de la educación y la caída de la fecundidad global entendida como la cantidad de hijas/os que tendría una mujer al final de su vida fértil (Pecheny, 2017). Según la Dirección de Estadísticas e Información de Salud, la fecundidad cayó de 2,42 en 2001 a 2,29 en 2016. Es esperable que esta tendencia continúe, como también se postergó la edad de tenencia del/de la primer/a hijo/a. En 2001, 32% de los nacimientos eran de mujeres de 30 años o más, mientras en 2016 esa proporción alcanzó a 38% de los nacimientos (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2018).

Sin embargo, estos promedios ocultan realidades muy disímiles, ya que las pautas de fecundidad muestran un **comportamiento estratificado**. Tanto la cantidad de hijas/os, como la edad de tenencia del/de la primer/a hijo/a y el espaciamiento entre los nacimientos encuentran diferencias importantes entre los diferentes segmentos sociales (Marchionni, Gasparini, & Edo, 2019). Entre las mujeres con niveles educativos más altos se evidencia mayormente la tendencia a postergar el matrimonio y la tenencia de hijas/os, o a decidir no tenerlas/os (Wainerman, 2005). Por el contrario, en los sectores de ingresos y nivel educativo más bajos es más importante la incidencia del embarazo en la adolescencia. La proporción de **embarazos en la adolescencia** es alta, en términos comparativos con otros países, y estable a lo largo de los

últimos años. En particular, es preocupante el hecho de que 7 de cada 10 de esos embarazos terminados en parto son no intencionales (SIP, 2015). Esto advierte sobre los déficits en el acceso y la calidad de las políticas de derechos sexuales y reproductivos. El embarazo en edades tempranas afecta negativamente la concreción de proyectos educativos y laborales de las adolescentes (De León, 2017). Además, la alta tasa de no intencionalidad da cuenta de cómo uno de los principales acontecimientos en la vida de las mujeres frecuentemente no ocurre por elección.

En síntesis, la maternidad afecta a los patrones de empleo femenino a nivel mundial. Es abundante la evidencia que muestra la relación entre maternidad o presencia de niñas/os pequeños en el hogar y la participación de las mujeres en el mercado laboral. La caída en la tasa de fertilidad tuvo un efecto positivo en el incremento de la participación económica de las mujeres en todo el mundo. América Latina no es la excepción (Gasparini & Marchionni, 2015).

Sin embargo, **las políticas de cuidado, de conciliación familia-trabajo y de corresponsabilidad** también tienen el potencial de generar efectos positivos en la tasa de actividad de las mujeres. Esta evidencia sugiere que las responsabilidades de cuidado no son en sí mismas determinantes de las posibilidades de participación económica de las mujeres, sino la familiarización y feminización de esas responsabilidades. Los países en donde existe una configuración en la que el Estado interviene, socializando estas responsabilidades, son los que tienen las brechas de participación laboral entre mujeres y varones más reducidas (De León, 2018). Estos países son también los que han podido sostener las tasas de fecundidad en valores cercanos a la tasa de reemplazo.

La literatura especializada categoriza a las políticas de cuidado entre aquellas que proveen tiempo, otorgan dinero y generan servicios que alivianan, de alguna manera, la carga de cuidado de las familias (Ellingstaeter, 1999; Lister, 1997). Ellas comprenden: el régimen de licencias o permisos laborales para el cuidado intrahogar de personas dependientes, las transferencias monetarias para sostener el cuidado de familiares, y la infraestructura pública destinada a la crianza, la enseñanza y el cuidado (CEC). Una visión más amplia sobre estos instrumentos incluye el sistema de regulaciones e incentivos a favor de una nueva división sexual del trabajo dentro del hogar, que contribuya a la conciliación entre familia y trabajo y a la corresponsabilidad entre mujeres y varones al interior de los hogares (CEPAL, 2009). También, podrían considerarse políticas de cuidado a las prácticas y regulaciones que promueve el sector privado, destinadas a lograr una mejor conciliación entre estos ámbitos y una mayor corresponsabilidad. Además, deben incluirse las políticas tendientes a una mayor formalización y

jerarquización de quienes se desempeñan como cuidadoras/es remuneradas/os. Recientemente diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas enfatizaron que el fin de las políticas de cuidado es contribuir al reconocimiento, reducción, redistribución y representación del cuidado, tanto entre Estado, familia y mercado, como entre mujeres y varones dentro de las familias (ver al respecto, el Recuadro 5) (ONU Mujeres, 2017; OIT, 2018c).

RECUADRO 5

De las 3R a las 4R: reconocer, reducir, redistribuir y representar

Las políticas públicas pueden reducir los déficits en el cuidado. La literatura históricamente identificó tres vectores para ello: el reconocimiento, la reducción y la redistribución del cuidado no remunerado (conocidas como «las 3 erres»). En 2017, el Panel de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Empoderamiento Económico de las Mujeres, agregó una «cuarta erre», referida a la representación.

En primer lugar, el reconocimiento del cuidado no remunerado significa que el trabajo realizado (en especial, por mujeres en los hogares) pueda ser «visto» y valorado económicamente. Esto implica, por supuesto, que se lo reconozca como trabajo. Este reconocimiento puede tomar distintas formas, incluyendo la provisión de compensaciones por el trabajo, contemplándolo cuando determina a otros beneficios (como el acceso a jubilaciones, por ejemplo), o midiéndolo en las cuentas públicas (Budlender & Moussié, 2013).

En segundo lugar, la reducción del trabajo de cuidado no remunerado significa que la carga del cuidado sea reducida, tanto para las cuidadoras, como para la sociedad en su conjunto. Esto puede suceder cuando el servicio se brinda de una forma distinta. Por ejemplo, las responsabilidades de cuidado infantil, que cada

mujer enfrenta individualmente, pueden reducirse si el gobierno ofrece espacios CEC gratuitos y de calidad. De manera similar, el trabajo de cuidado puede reducirse si los servicios se ubican más cerca de dónde la gente vive y/o trabaja (Budlender & Moussié, 2013).

En tercer lugar, la redistribución del trabajo de cuidado no remunerado significa que la magnitud total del cuidado permanece igual, pero se distribuye mejor. Esta redistribución se debería dar, tanto entre personas (según sus géneros), como entre las familias, el Estado, el mercado y la comunidad. Un ejemplo es cuando los varones toman una mayor proporción de tareas domésticas y cuidado infantil. Otro ejemplo, cuando los gobiernos brindan apoyo escolar luego del horario de la jornada educativa o centros de día para las personas mayores (Budlender & Moussié, 2013; Esquivel, 2008; ONU Mujeres, 2016).

Por último, la representación de las cuidadoras remuneradas y no remuneradas es esencial. Esto implica apoyar a los sindicatos y a otros colectivos de trabajadoras organizadas para que puedan escucharse sus preocupaciones sobre el trabajo que realizan en la discusión de política pública y en las negociaciones tripartitas sobre los términos y condiciones de los empleos.

En otros países, las políticas lograron neutralizar o minimizar el impacto adverso de la maternidad en la participación y trayectoria de las mujeres en el mercado de trabajo. En el contexto argentino, las políticas no han logrado aún brindar una respuesta satisfactoria a las necesidades que los hogares y las mujeres tienen frente al cuidado de la población dependiente. A pesar de los cambios observados en la dinámica de los hogares (y de la evidencia en la cantidad de tiempo que las mujeres depositan en el cuidado), en la práctica todavía persiste una carga desmedida para las familias. Esto necesariamente penaliza a los hogares de menores recursos, que no pueden tercerizar –parcial o totalmente– el cuidado y deben recurrir a sustitutos de mercado. Sus mecanismos adaptativos, en general, penalizan a las mujeres, ya que retiran la presencia de mujeres en el mercado laboral, o, directamente, no la incorporan (Filgueira, 2007). En caso de participar en el mercado de trabajo, una manera de

contar con mayor flexibilidad es a través de inserciones informales o de la subocupación. Los datos muestran que las mujeres de bajos ingresos están, así, sobrerrepresentadas en la población subocupada (capítulo 4).

Políticas públicas que permitan el ejercicio universal del derecho a cuidar y ser cuidado y que deriven de una agenda de género tienen el potencial transformador de modificar dinámicas de distribución sexual del trabajo, que sistemáticamente obstaculizan la autonomía económica plena de las mujeres. Algunas de estas opciones de políticas se discutirán en la sección IV.

3 Normas sociales, sesgos y estereotipos de género

3.1 Enfoques conceptuales

Las acciones y conductas cotidianas suelen estar asociadas, de manera implícita o explícita, a ciertas normas sociales que se naturalizan y regulan el comportamiento de los individuos y de la sociedad. En algunos casos, estas normas logran incluso institucionalizarse en el marco normativo. En las relaciones de género, la literatura destaca dos enfoques que analizan el rol que juegan las normas sociales como determinantes de las brechas entre mujeres y varones.

Por un lado, la **corriente vinculada a la economía feminista y la psicología social** resalta a las normas sociales como el marco más amplio que regula el comportamiento de los individuos a partir de sus expectativas sobre el accionar de los otros. De acuerdo a Pearse y Connell (2016), las normas sociales son definiciones colectivas de las conductas socialmente aceptadas que imponen reglas o ideales.

El proyecto ALIGN (Advancing, Learning and Innovation on Gender Norms) considera las **normas sociales** como pautas incluidas en instituciones formales e informales –regidas por creencias, contextos y un sistema de incentivos para su cumplimiento– que se producen y reproducen por la interacción social (Cislaghi, Manji, & Heise, 2018). Se define a las normas de género como un subconjunto de normas sociales que expresan el comportamiento esperado de las personas de un género particular (entendido de forma binaria) en un contexto social específico. Estas normas reproducen las inequidades en la vida social, política y económica. Pueden subdividirse en dos tipos:

1. normas específicamente asociadas a las relaciones entre el género y la actividad económica;
2. normas más amplias sobre las actividades y comportamientos apropiados de varones y mujeres.

Durante las etapas iniciales de la socialización, estas normas se internalizan y sobre ellas se fundan estereotipos y sesgos inconscientes, que se materializan en la conciencia individual y que también se exteriorizan en representaciones culturales (Cislaghi, Manji, & Heise, 2018).

Según la **literatura económica**, las normas de género generan una distribución estructural de los recursos e identidades de varones y mujeres, que, a su vez, restringen el espacio de toma de decisiones de los individuos. Según Kabeer (2016) estas «restricciones patriarcales» son útiles para explicar la invisibilización del trabajo doméstico no remunerado en las cuentas nacionales. En sí, el conjunto de estas normas impacta sobre la división sexual del trabajo y afecta así, el acceso y las trayectorias de las mujeres en el mercado laboral.

La **literatura de la economía feminista** también refiere a los sesgos implícitos, definidos como categorizaciones que influyen la comprensión, la toma de decisiones y el comportamiento de las personas de manera inconsciente e involuntaria. En ocasiones estos sesgos pueden operar de manera consciente, ya que se reflejan en valores y creencias en base a los que las personas actúan racionalmente, perpetuando estas normas. Los sesgos se originan a partir de asociaciones generalizadas, que sirven como atajos mentales, que realizamos para hacer predicciones y evaluaciones rápidas. Ellos pueden producir estereotipos o concepciones negativas de las personas a partir de ciertas características, como el género. En este marco, la evidencia sugiere, desde el análisis experimental, que los sesgos inconscientes impactan negativamente sobre grupos vulnerados, como las mujeres. Los sesgos pueden explicar el proceso psicológico involuntario que fomenta la distinción por género y así, crear obstáculos para el acceso y la trayectoria de las mujeres en el mercado laboral, que promueven el surgimiento de inequidades.

Los estereotipos se consideran una forma más de representación de las normas sociales. En el plano del género se convierten en idealizaciones del «deber ser» de cada individuo, dictadas por las normas sociales según su género. El acceso al mercado de trabajo, la trayectoria laboral y las condiciones de empleo de las mujeres se ven afectados por los estereotipos a partir de una idealización, en el inconsciente colectivo, de su rol en la sociedad.

Las representaciones culturales también son interpretadas como manifestaciones de las reglas sociales. Ellas, a diferencia de los estereotipos, reproducen las normas sociales como características propias de una cultura particular, con una aparente independencia de las decisiones particulares de los individuos. De esta manera, las representaciones culturales reproducen los estereotipos que, a su vez, manifiestan, a nivel colectivo, las normas sociales.

Por otro lado, la **corriente sociológica y de los estudios de género** plantea al «género» como un marco cultural principal a partir del que se coordinan y organizan las relaciones sociales. El concepto de normas sociales es dejado de lado y se pone el foco en los estereotipos y su rol activo en la producción y reproducción de las desigualdades de género. Los estereotipos de género se definen como representaciones simplificadas, selectivas y convencionales de cada género y sus interrelaciones, que influyen en la perpetuación de las desigualdades (Pearse & Connell, 2016). En este marco, los estereotipos dejan de ser pautas homogéneas, son manifestaciones de normas sociales en contextos específicos y se materializan en múltiples espacios de interacción social, y pueden ser tanto positivos como negativos. Los estereotipos dan sentido a las acciones de los individuos y justifican sus juicios de valor.

Desde la **sociología**, Ridgeway (2009) sostiene que los estereotipos son creencias que se desarrollan en determinados marcos culturales sobre qué significa ser un varón o una mujer «típica/o». La autora manifiesta que estas ideas se vuelven hegemónicas a causa de su institucionalización en representaciones culturales en medios y en las creencias de los grupos dominantes. Esta corriente invierte el argumento de la economía feminista, al plantear que los estereotipos, no son manifestaciones de normas, sino que son normas en sí mismos que afectan el comportamiento.

Pearse y Connell (2016) plantean un acercamiento entre ambas corrientes. Argumentan que las normas de género residen en la conciencia individual, pero, como aspectos claves de la vida colectiva, están implícitas en todas las instituciones. Las autoras manifiestan que las normas se materializan en la interacción social, mientras que los estereotipos, sesgos y prejuicios de género instrumentan su reproducción. Cislighi, Manji y Heise (2018) destacan que la diferencia primordial entre los dos enfoques radica en que la economía y la psicología social consideran las normas sociales a nivel individuo, mientras que la corriente sociológica se enfoca en las normas a una escala cultural y social.

3.2 El impacto sobre los resultados en el mercado de trabajo

La literatura provee abundante evidencia sobre las implicancias que tienen al menos cinco distintos conjuntos de normas sociales y estereotipos de género sobre las brechas observadas entre varones y mujeres en el mercado laboral.

Un primer conjunto de investigaciones ofrece evidencia acerca del rol de las **normas asociadas a la división sexual del trabajo en la determinación de las brechas laborales**. Klasen (2017) sugiere que existen normas de género que regulan la vida en los hogares y las fami-

lias. Esto afecta la integración de las mujeres en el mercado laboral. La manifestación de estas normas se evidencia en la representación cultural tradicional de la pareja heteronormativa, abordada en el apartado anterior, que cuenta con un padre proveedor y una madre dedicada al cuidado y el hogar. En Argentina, al igual que en gran parte del mundo, esta norma se cristaliza en el hecho de que la inclusión laboral de la mujer no ha sido acompañada por una redistribución entre los géneros del trabajo no remunerado. Esto genera una «revolución de género asimétrica» (también referida como «revolución estancada», como se aclaró en el apartado anterior).

Los datos recabados por la Encuesta Mundial de Valores también resaltan la permanencia de actitudes que favorecen la inserción masculina en el mercado laboral y el desempeño de la mujer en la esfera privada del hogar. La evidencia indica que estas restricciones son más significativas para mujeres que realizan trabajos de baja calificación y pertenecen a contextos socioeconómicos más vulnerables. Si bien existe evidencia a favor de una correlación positiva entre el crecimiento económico y las normas que promuevan mayor igualdad sustantiva, algunos estudios resaltan también la existencia de una tensión entre el comportamiento demandado por las normas sociales y las presiones económicas que enfrentan los hogares en situación de mayor vulnerabilidad (Zambelli, Roelen, Hossain, Chopra, & Musoke, 2017).

Las normas sociales de género crean obstáculos para el acceso y el desarrollo de las mujeres en el trabajo decente. Los cambios generacionales y el desarrollo económico parecen promover normas sociales afines a una mayor igualdad de género. Las políticas públicas tienen un rol fundamental para acelerar este proceso.

En segundo lugar, la literatura también reconoce el impacto de otro tipo de **normas, asociadas a los imaginarios sobre mujeres y varones en el trabajo y a la maternidad y paternidad**. En la investigación aplicada al respecto, existe cierto consenso en relación a los estereotipos sobre las habilidades y el comportamiento de varones y mujeres que generan diferencias de criterio en su evaluación para un puesto de trabajo. La evidencia sugiere que las mujeres están sujetas a estándares más altos. Ello las coloca en desventaja respecto de los varones y les otorga menos probabilidades de contratación y promoción (Correll, 2017). Además, diversos estudios han señalado que las mujeres en edad fértil suelen enfrentar situaciones de discriminación por los

prejuicios asociados a la maternidad (Likki & Varazzani, 2017), ya que existe la creencia de que contratar mujeres es más costoso por su potencial de ser madres. En Argentina, esta discriminación se visualiza en los acentuados obstáculos que enfrentan las mujeres con hijas/os, en comparación con aquellas que no los tienen y respecto de los varones. Esto redundaría en una penalidad a la maternidad en el mercado de trabajo, pero no así a la paternidad (ver capítulos 3 y 4). Sin embargo, un estudio demostró que en Argentina estos mitos son infundados, dado que la contratación de una mujer implicaría solo un costo adicional de 1%, con respecto a la contratación de un varón (Abramo & Todaro, 2002).

En tercer lugar, las brechas están afectadas también por las **normas acerca de los trabajos apropiados para mujeres y para varones**. La sociología del trabajo sostiene que ciertas ocupaciones poseen una clasificación de género, producto de estereotipos sobre las capacidades y los trabajos «apropiados» para varones y mujeres (Marcus, 2018). Ante el incumplimiento de esta norma, suelen surgir sanciones sociales como forma de imposición, que pueden cristalizar en situaciones de acoso e intimidación, entre otras (Cislaghi, Manji & Heise, 2018; Mackie, Moneti, Shakya & Denny, 2015). Como se describió a lo largo de los capítulos previos de la sección II, estas normas se internalizan desde edades muy tempranas (UNESCO, 2017). En Argentina ellas se prolongan, tanto en el sistema educativo, como en el mercado de trabajo y generan situaciones de segregación horizontal y vertical. Sin embargo, a medida que aparecen nuevas oportunidades, las normas preexistentes se procesan en el nuevo contexto y pueden transformarse. La evidencia que analiza la situación de mujeres que lograron insertarse en sectores masculinizados sugiere que, en su mayoría, ellas poseían un fuerte soporte familiar y social, y que las reacciones de la sociedad varían, desde el respeto, hasta la hostilidad. El próximo apartado ahondará sobre las restricciones legales que rigen sobre las mujeres en el mercado de trabajo argentino.

En cuarto lugar, **las normas acerca del respeto, el decoro y la movilidad ejercen una influencia variada según el contexto social y cultural**. En algunos países, este tipo de normas pueden influir sobre la participación de las mujeres en trabajos fuera del hogar y contribuir a la segregación ocupacional. Un estudio de OIT sugiere que, en países en desarrollo, la participación laboral de las mujeres puede reducirse hasta en 16,5% debido a la inseguridad en los medios de transporte (OIT, 2017a). En CABA, un 72% de mujeres declara sentirse insegura en el transporte público, en comparación con un 58% de varones (CAF & FIA Foundation, 2017). Estas cifras cobran relevancia al observar que las mujeres representan la mitad de las usuarias/os del transporte público.

Finalmente, otros estudios señalan que **las normas discriminatorias acerca de la propiedad y el control de activos físicos pueden reducir el acceso de las mujeres a recursos económicos**. En Argentina, el reporte *Women, Business and the Law* (Banco Mundial, 2018) indica que mujeres y varones tienen los mismos derechos en los marcos legales vigentes en relación al acceso a la propiedad y a las instituciones. Sin embargo, la reglamentación sobre el acceso al crédito no prohíbe de forma explícita la discriminación basada en el género, como se ampliará en el siguiente apartado.

Las normas sociales de género generan obstáculos para el acceso y el desarrollo de las mujeres en puestos de trabajo decente. Si bien las normas sociales y culturales se moldean a través del tiempo y no se modifican de manera inmediata, los cambios generacionales y el crecimiento económico parecen tener un impacto positivo para fomentar normas sociales que promuevan una mayor igualdad sustantiva entre varones y mujeres. Adicionalmente, las políticas públicas tienen un rol fundamental en acelerar este proceso. Ellas pueden impulsar la creación de nuevas normas que permitan el goce efectivo de derechos y el empoderamiento económico de las mujeres.

3.3 Regulaciones y políticas

En Argentina, existen regulaciones legales y políticas que cristalizan las normas sociales discriminatorias y que, aún hoy, reproducen la inequidad de género entre varones y mujeres en el mercado de trabajo. Algunas son explícitas, otras forman parte sustancial, pero implícita, de un paradigma en el que las capacidades jurídicas de las mujeres son inferiores a las de los varones y/o se supedita a las mujeres a las responsabilidades que, tradicionalmente, se les ha asignado: el cuidado y la atención del hogar.

Es posible distinguir tres tipos de regulaciones que tienen un efecto sobre el pleno goce de la autonomía económica de las mujeres. En primer lugar, las **leyes vigentes, abiertamente discriminatorias**. En segundo lugar, la ausencia de **cláusulas antidiscriminación** en el acceso y uso de insumos para la producción por parte de las mujeres, como el crédito. Finalmente, en la presencia de **normas formales que, en su composición, reproducen la desigualdad de género** y tienen efectos colaterales negativos para la participación de las mujeres en el trabajo remunerado.

A pesar del reconocimiento formal de la igualdad jurídica de las mujeres en general, persisten, en particular, ciertas piezas legislativas que las ubican en un lugar de inferioridad respecto a los varones. En el reporte *Women, Business and the Law* sobre las restricciones legales a la participación económica plena de las mujeres, Argentina

se ubica en el grupo de países que aún tienen obstáculos normativos (Banco Mundial, 2018). A continuación, se expresan estos impedimentos considerando: si son explícitos, si representan ausencia de medidas antidiscriminación, y si están embebidos en las políticas públicas lideradas por el Estado nacional.

Discriminación explícita

La Ley 11.317 del Régimen Legal del Trabajo de las Mujeres y los Niños de 1924 aún tiene vigencia en sus artículos 10, 11 y 19 a 24, a pesar de que se derogaron parcialmente los artículos restantes en 1976 con la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo. Son precisamente estos artículos los que determinan restricciones en ciertas tareas para las mujeres. El artículo 9 establece que «queda prohibido ocupar a mujeres y a menores de 19 años en industrias o tareas peligrosas e insalubres». Si bien deja librada a la reglamentación las industrias comprendidas, en el artículo siguiente particulariza:

- ▶ la destilación del alcohol y la fabricación o mezcla de licores;
- ▶ la fabricación de albayalde, minio y cualesquiera otras materias colorantes tóxicas, así como la manipulación de pinturas, esmaltes o barnices que contengan sales de plomo o arsénico;
- ▶ la fabricación, manipulación o elaboración de explosivos, materias inflamables o cáusticas, o el trabajo en locales o sitios en que se fabriquen, elaboren o manipulen o estén depositados explosivos, materias inflamables o cáusticas en cantidades que signifiquen peligro de accidente;
- ▶ la talla y pulimento de vidrio, el pulimento de metales con esmeril y el trabajo en cualquier local o sitio en que ocurra habitualmente desprendimiento de polvos de vapores irritantes o tóxicos.

Por su parte, el artículo 11 continúa con las restricciones, esta vez concentradas en ciertas tareas particulares:

- ▶ en carga y descarga de navíos;
- ▶ en canteras o trabajos subterráneos;
- ▶ en la carga o descarga por medio de grúas o cabrias;
- ▶ como maquinistas o foguistas;
- ▶ en el engrasado y limpieza de maquinaria en movimiento;
- ▶ en el manejo de correas;
- ▶ en sierras circulares y otros mecanismos peligrosos;
- ▶ en la fundición de metales, y en la fusión y en el sopleo bucal de vidrio;
- ▶ en el transporte de materias incandescentes;
- ▶ en el expendio de bebidas alcohólicas destiladas o fermentadas, y en cualquier local o dependencia en que se expendan.

Esta norma es un claro ejemplo del paradigma de protección de la mujer como sujeto incapaz en términos jurídicos, que requiere que el Estado vele por su seguridad y buen nombre. Si bien en la mayoría de los casos las regulaciones han caído en desuso, su vigencia legal sigue en pie y puede afectar las oportunidades laborales de mujeres. Por ejemplo, algunos sectores pueden preferir realizar búsquedas exclusivas para varones con el fin de evitar problemas legales. Esta situación ocurre dado que las empresas pueden apelar a la ley como un obstáculo para generar seguros laborales para las mujeres.

Medidas antidiscriminación

En Argentina rige la Ley 23.592 de Actos Discriminatorios (1988). Ella establece la definición de discriminación, las esferas en donde se puede dar y es dable de intervención estatal, y las penas asociadas. Su artículo 1º establece «que se considerarán particularmente los actos u omisiones discriminatorias determinadas por motivos como raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos». El artículo 2º establece una elevación de la pena relacionado con un crimen cuando medie un acto discriminatorio, pero, en esta oportunidad, no menciona el agravante de género. Tampoco lo incluye el artículo 3º, que establece la prisión de un mes a tres años a quienes participaren en una organización basada en ideas o teorías de superioridad de un grupo sobre otro.

El Instituto Nacional contra la Discriminación y la Xenofobia (Inadi) interpreta que esta ley regula la búsqueda de empleados por parte de empleadores públicos y privados. En un estudio conducido en 2009, relevó que 90% de las búsquedas contiene elementos discriminatorios hacia una minoría (Inadi, 2016).

A pesar del reconocimiento formal de la igualdad jurídica de las mujeres, persisten regulaciones legales y políticas que cristalizan las normas sociales discriminatorias y que ubican a ellas en un lugar de inferioridad respecto a los varones.

El Banco Mundial (2018) señala que la ausencia de medidas antidiscriminatorias respecto del género o del estado marital para acceder al crédito implica un menoscabo de la igualdad ante la ley para el ejercicio de la autonomía económica. El acceso al crédito es uno de los principales obstáculos para el inicio de actividades productivas: los prejuicios de género, enquistados en el mercado de créditos, operan para deslucir las ideas de emprendimientos liderados por mujeres y, en consecuencia, les

cobran tasas más altas o, directamente, les niegan el crédito (Biondi, Caro Sachetti, & Petrone, 2019). Esto perjudica, en particular, a las mujeres de menores recursos, que a menudo deben acceder a esquemas informales de financiamiento (Marlow & Patton, 2005).

Medidas con efectos colaterales

La desigualdad de género que emana de las concepciones sociales sobre los roles de las mujeres y los varones está fuertemente imbricada en leyes, regulaciones y políticas públicas que, si bien no abordan directamente la situación, reproducen los prejuicios en su operación diaria. En general, estas situaciones pueden verse en las políticas laborales y sociales. Ellas surgen de una conceptualización rígida del trabajador: un varón que tiene resuelto el aspecto privado de su vida porque tiene una pareja, mujer, que se hace cargo de las tareas domésticas y de cuidado. De esta forma, las políticas públicas y las regulaciones en cuestión tienden a reproducir la división sexual del trabajo.

Un ejemplo paradigmático, que será analizado en detalle en el capítulo 8, es el régimen de licencias por nacimiento o adopción, consagrado en la Ley de Contrato de Trabajo y otras normativas. Para el empleo privado, se establecen 90 días para las mujeres trabajadoras madres y solo 2 días, corridos, para los trabajadores padres. Así también, la Ley de Contrato de Trabajo establece la obligación de las empresas de disponer de espacios de cuidado, ante el caso de tener un umbral de trabajadoras mujeres, sin mencionar en absoluto a los trabajadores varones que son padres.

Este tipo de medidas afectan a las mujeres ya que, ante la oportunidad de contratar un colega varón, desincentivan su contratación. El régimen de licencias aleja a las mujeres del mercado de trabajo, comprometiendo el futuro de sus carreras. Existe evidencia que licencias muy extensas para las madres, en comparación con las de los padres, perjudican los ingresos y las oportunidades laborales de las mujeres en el futuro (Olivetti & Petrongolo, 2017).

Otro caso paradigmático es el diferencial de la edad mínima de retiro para varones y mujeres. La diferencia conlleva un riesgo, en la medida en que las mujeres tienen menos oportunidades para acumular ahorros jubilatorios (que se suma al hecho de que las licencias por maternidad no contribuyen a la seguridad social) y viven más años que los varones. Esta medida, que a priori pareciera favorecer a las mujeres, esconde resabios del paradigma de la protección que, a fin de cuentas, las perjudica (ver capítulo 4).

Existen regulaciones, no obstante, que tienen un efecto colateral positivo sobre las mujeres. Un ejemplo son ciertos cambios introducidos en el Código Civil y Comercial, en vigencia desde 2015. El artículo 455

establece que «las tareas cotidianas que realiza el progenitor que ha asumido el cuidado personal del hijo tienen un valor económico y constituyen un aporte a su manutención», clara valoración del trabajo de cuidado. El trabajo en el hogar es computable como contribución a las cargas. Si bien no apunta directamente a un beneficio para las mujeres, al ser ellas las responsables de la mayoría del trabajo no remunerado, colateralmente, se benefician. Algo similar ocurre con la prestación compensatoria en caso de terminación del matrimonio o de la unión convivencial: esta figura busca equilibrar las desigualdades producidas, consecuencia del matrimonio, tanto para varones como para mujeres. En la práctica, dada la mayor carga de tareas de cuidado de estas últimas, suma un nuevo beneficio colateral, en la medida en que estas responsabilidades obstaculizan su desarrollo profesional.

4 Educación

Existe consenso acerca de la importancia de la educación para explicar las trayectorias laborales. Una mayor cantidad de años de educación implica una mayor probabilidad de acceder a trabajos decentes y de mejor remuneración (Bertranou & Casanova, 2014). A nivel mundial, se observan grandes heterogeneidades respecto a las brechas entre mujeres y varones en los resultados educativos. Algunos países evidencian mayores niveles de terminalidad por parte de los varones; sin embargo, en el mundo occidental la brecha se revirtió: hoy son las mujeres las que muestran niveles educativos superiores respecto de sus pares varones (Blossfeld, et al., 2015). Este es el caso de Argentina, tal como se señala en los capítulos 4 y 5. Sin embargo, la reversión de la brecha en términos de terminalidad de la educación obligatoria, e incluso de la educación superior universitaria, no significa que los desafíos, en términos educativos, y sus consecuencias en los resultados del mercado de trabajo hayan desaparecido. Ellos se manifiestan de formas diferentes (Almas, Cappelen, Salvanes, Sorensen, & Tungodden, 2018).

4.1 Relación entre educación y resultados en el mercado de trabajo

La educación debe ser ponderada como un asunto de política prioritario por varios motivos. En primer lugar, porque es un **derecho fundamental** reconocido en diversos instrumentos legales internacionales y, en nuestro país, en la Constitución Nacional y leyes generales. Entenderlo como un derecho implica que el Estado es el garante de su ejercicio, y que, a través de la inversión en políticas públicas pertinentes en los tres niveles de gobierno, debe velar por el acceso de calidad de toda la población a los servicios (Pautassi, 2008).

En segundo lugar, porque el **desarrollo del capital humano es crítico para cualquier estrategia de desarrollo**. La correlación entre años de escolaridad, y sobre todo de resultados positivos en términos de calidad, y el crecimiento y desarrollo es un consenso básico entre los especialistas (CAF, 2016; Heckman, 2008). Algunos autores incluso encontraron evidencia causal entre las notas obtenidas en exámenes estandarizados y el crecimiento económico en períodos considerables de tiempo, cercanos a cuarenta años (Hanushek & Woessmann, 2012). Sin embargo, las relaciones causales más relevantes emergen cuando se tiene en cuenta la pertinencia y la calidad de los años de escolaridad. Es el efectivo desarrollo de habilidades cognitivas y socioemocionales durante la escolarización lo que permite mejorar los prospectos educativos superiores, el acceso al mercado de trabajo en condiciones decentes, y la obtención de un mayor ingreso (Acosta, Muller, & Sarzosa, 2015). Pero, incluso cuando existan espacios de mejora en términos de calidad, **la terminalidad educativa es crítica para la obtención de mejores puestos de trabajo** y mejores remuneraciones en relación con quienes no finalizan los estudios obligatorios. Años adicionales de educación aumentan el ingreso promedio esperado a lo largo de toda la vida (CAF, 2016).

Los factores que explican la deserción escolar pueden categorizarse en exógenos y endógenos al sistema escolar. Algunos de ellos difieren entre varones y mujeres. En el caso de los **factores endógenos**, varones y mujeres comparten la percepción de que los contenidos impartidos son poco útiles o pertinentes (Doll, Eslami, & Walters, 2013). Sin embargo, en el caso de los varones, se suman cuestiones asociadas a la disciplina. Algunos sociólogos argumentan que la noción de masculinidad juega un rol crítico para explicar las diferencias de logros educativos dentro de la escuela, particularmente entre quienes provienen de familias de bajos recursos. En primer lugar, porque los varones parecen ser más sensitivos a la crianza en un ambiente de poca estimulación y alto riesgo, lo que impacta en la formación de habilidades basales críticas – especialmente socioemocionales– para el desempeño escolar (Chetty, Hendren, Lin, Majervitz, & Scudery, 2016). En segundo lugar, porque los varones que son aplicados en sus estudios primarios y obtienen buenas notas son acosados y su identidad masculina tradicional es puesta en tela de juicio, lo que puede llevar a reprimir sus esfuerzos (Morris, 2008). En el caso de las mujeres, la internalización de los roles de género tiene un efecto en su adherencia a las normas escolares. A las niñas se les enseña de pequeñas a cumplir con las responsabilidades asignadas, a no ser contestatarias y a conformarse (Bacchcock, 2009). Alguna evidencia también sugiere que el género del docente responsable del aula es, de los factores

endógenos, el más relevante: las niñas se sienten más cómodas con docentes mujeres (Shahindul & Zehadul Karim, 2015).

Los **factores exógenos** que explican la deserción, entre los varones, son las oportunidades del mercado laboral (Doll, Eslami, & Walters, 2013); mientras que, en el caso de las mujeres, se trata de las responsabilidades familiares. Este dato es cierto en diferentes lugares del mundo. En países de África Subsahariana y del Sudeste Asiático, el matrimonio y el embarazo son los principales obstáculos para la terminalidad educativa de las niñas; mientras tanto, en América Latina, el embarazo en la adolescencia y las responsabilidades de cuidado y de tareas domésticas no remuneradas son las que más inciden en el abandono escolar y la posterior deserción (ONU, 2016). La relación entre abandono y embarazo no es unidireccional, sino que son dos fenómenos que se refuerzan mutuamente. Sin embargo, el embarazo, en general, conlleva la deserción, pues las niñas y adolescentes madres encuentran mayores dificultades para reinsertarse por las responsabilidades de cuidado asociadas (De León, 2016).

La reversión de la brecha en la terminalidad de la educación obligatoria, e incluso de la educación superior universitaria, no significa que los desafíos educativos, y sus consecuencias en el mercado de trabajo hayan desaparecido.

Estos factores diferenciales tienen gran relevancia para informar la toma de decisiones de políticas para prevenir la ocurrencia de la deserción. Las trayectorias que siguen al abandono también son importantes, pues tienen efectos diferenciales en el mercado de trabajo. La inserción laboral de los varones, aunque en general es, en sectores informales, de baja productividad y bajos salarios, los posiciona diferente respecto a sus pares mujeres, que dejan la escuela para dedicarse a tareas domésticas y de cuidado, y, como resultado, pierden contacto con las esferas educativas y laborales (De León, 2017). En consecuencia, es necesario pensar en estrategias diferenciales para ambos grupos.

Otro desafío en términos de género es la **segmentación horizontal, que se cristaliza en la educación superior**, pero que tiene un origen mucho más temprano. Una publicación reciente (complementaria a la que se detalla en el apartado sobre segmentación horizontal del capítulo 4) halló que niñas y niños de 6 años ya incorporan prejuicios de género. Las niñas asociaban, en menor medida, adjetivos calificativos como «genial» o «brillante» a su propio género y consideraban, con menor probabilidad,

que miembros de su propio género eran «realmente inteligentes». A la vez, estas ideas influían sobre los comportamientos: a esa edad, empezaron a evitar actividades en donde las características intelectuales juegan un rol clave (Bian, Leslie, & Cimpian, 2017).

En este mismo sentido, dos grupos grandes de factores podrían explicar los contrastes respecto a los rendimientos en los campos de la matemática y las ciencias: los biológicos o innatos y los socioculturales. El primer grupo asocia las habilidades analíticas y lógicas a cuestiones relacionadas con diferencias sexuales, fundamentalmente como consecuencia de diferencias en la exposición prenatal al andrógeno (hormona sexual masculina). El segundo grupo, en cambio, se concentra en factores ambientales, como las normas sociales que instruyen roles de género y expectativas distintas.

Un reciente meta análisis de publicaciones académicas en revistas científicas de diferentes campos de conocimiento encontró evidencia inconclusa e insuficiente para el argumento biológico, mientras que concluyó que los factores ambientales o socioculturales –sobre todo en el período de la primera infancia–, son críticos para explicar las preferencias futuras sobre carreras y puestos de trabajo (Wang & Degol, 2016). El estudio también identificó la necesidad de generar intervenciones específicas para cada período de tiempo, ya que distintos factores juegan un rol diferente en cada rango etario. La búsqueda de eliminación de sesgos de género es clave en la primera infancia, pero en la adolescencia es crítico observar el comportamiento de niñas y niños con sus grupos de pares y referentes. A su vez, una división sexual del trabajo más equitativa, podría llevar a que las mujeres no tengan que internalizar los costos de la conciliación de la vida laboral y profesional de forma exclusiva.

Por otro lado, el argumento que sostiene que los varones tienen mejores notas en matemática que las mujeres y que ellas se desempeñan mejor en lengua conllevaría que fuera «racional» que elijan diferentes disciplinas para desarrollarse laboralmente. No obstante, este planteo tiene dos problemas serios. En primer lugar, no es siempre cierto que esa relación en el rendimiento escolar exista. En segundo lugar, es más probable que las personas elijan las carreras basándose en su propia relación entre rendimientos matemáticos y lingüísticos, y no en comparación en los de otros. De esta forma, lo relevante sería: por qué las mujeres se desempeñan mejor en lengua que en matemática, y no si se desempeñan mejor o peor que los varones en ambos campos (Shapiro, Carter, Martin, & Hammer, 2015).

Finalmente, es interesante discutir lo que se llamó la «**paradoja de la igualdad de género**» respecto de STEM. En países más igualita-

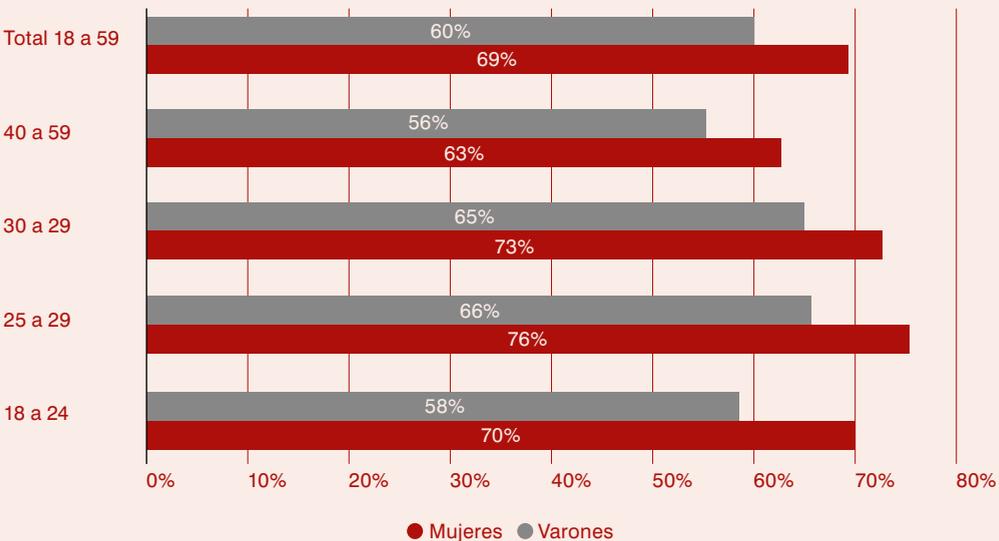
rios, las mujeres siguen estando subrepresentadas en estos campos. Sin embargo, en algunos países, donde la igualdad de género está mucho más comprometida, las mujeres dan cuenta de una mayor proporción de la cantidad total de estudiantes de estas disciplinas. Un artículo reciente investiga este fenómeno y lo explica en función de los retornos económicos de elegir carreras STEM. Mientras en los países más igualitarios las mujeres pueden elegir carreras peor remuneradas, pues sus derechos están garantizados; en países menos desarrollados en la dimensión de igualdad sustantiva de género tener libertad financiera es un salvoconducto a la seguridad (Stoet & Geary, 2018).

4.2 El caso en Argentina

En Argentina, las mujeres aventajan a los varones en cuanto a **terminalidad educativa** para todos los grupos de edad considerados. Esto puede dar cuenta de una reversión de la brecha entre mujeres y varones en la esfera de la educación, lo que permite reflexionar sobre dos cuestiones de forma intervinclada. En primer lugar, sobre el hecho de que las diferentes experiencias en las trayectorias desvinculan en mayor proporción a los varones. En segundo lugar, puede indagarse sobre la paradoja de que incluso mayores logros educativos no se traducen en una posición de ventaja relativa, o de igualdad, en el mercado de trabajo (Gráfico 67).

GRÁFICO 67

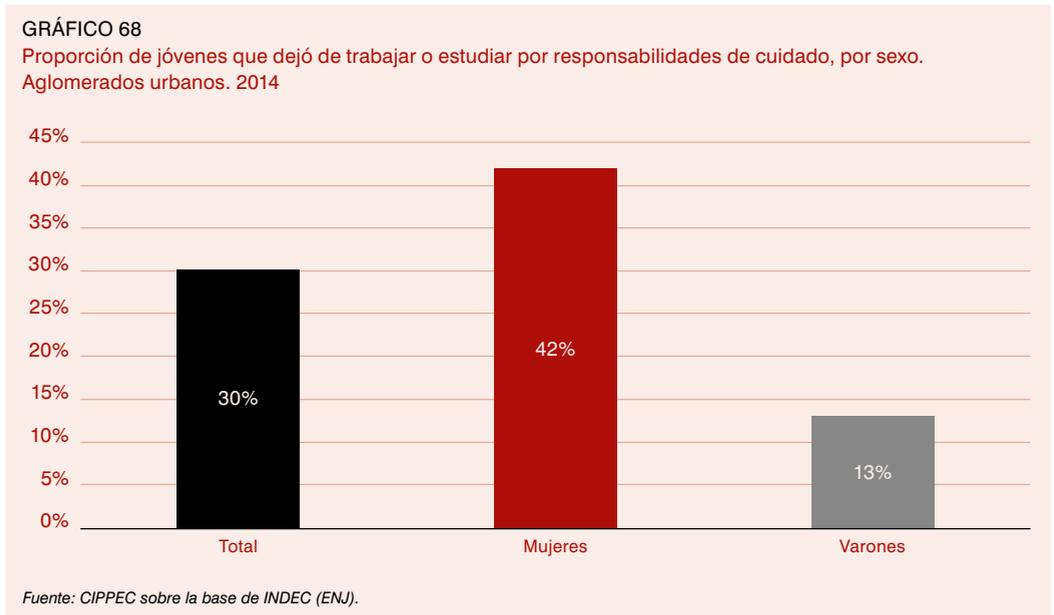
Terminalidad educativa según sexo y grupo etario. Total aglomerados urbanos. 4º trimestre de 2018



Fuente: CIPPEC en base a INDEC (EPH).

Es necesario considerar que, incluso con una situación más favorable para las mujeres, los déficits de terminalidad educativa obligatoria son grandes para ambos géneros. Esto repercute en el mercado de trabajo, especialmente para las poblaciones provenientes de hogares de menores ingresos. Pero, además, los principales factores que operan en estos déficits son diferentes para varones y mujeres: para ellos, el ingreso temprano y precario al mercado de trabajo; para ellas, las responsabilidades de cuidado (OIT, 2016).

En Argentina se constata que las **responsabilidades de cuidado** impactan diferencialmente en la posibilidad de varones y mujeres de continuar con sus estudios. La ENJ da cuenta de esto en la población urbana de 15 a 29 años. El análisis por sexo arroja una evidente diferencia del impacto de esta carga (Gráfico 68)⁴⁰.

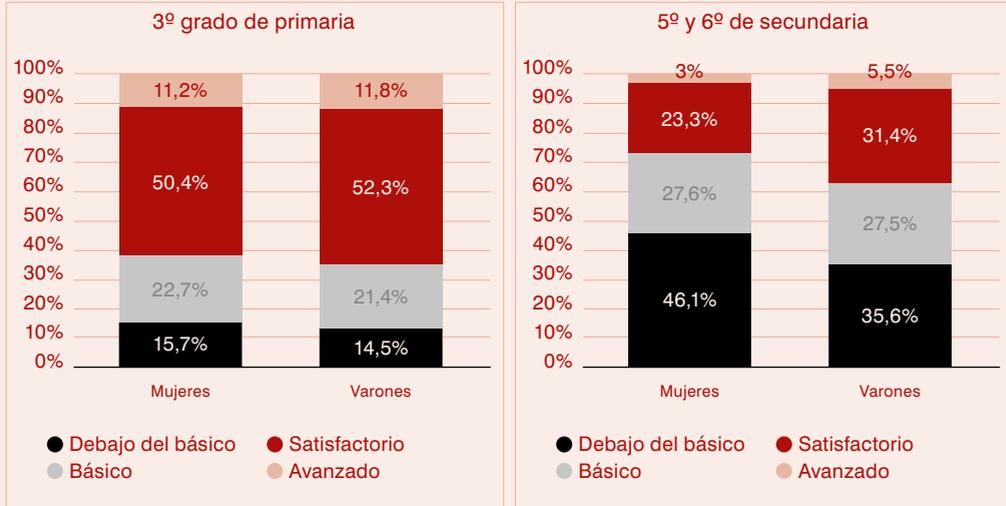


En cuanto a la segmentación horizontal, la ampliación de la brecha en los rendimientos de matemática conforme aumenta la edad se constante a través de las pruebas Aprender, desarrolladas en Argentina en 2016 y 2017. En el Gráfico 69 se presentan los resultados según sexo para alumnos de primaria (3° grado de la educación básica) y de secundaria (5° y 6° año de la educación secundaria).

40 — La diferencia también está imbricada en el fenómeno de los jóvenes que no están insertos en el mercado de trabajo ni en la educación formal, conocidos despectivamente como los «nini». Para más detalles, ver el capítulo 3.

GRÁFICO 69

Resultados Prueba Aprender en Matemática para estudiantes de 3° grado de primaria y 5° y 6° año de secundaria por sexo. Total país. 2016



Fuente: Pruebas Aprender, Informe de Resultados (2016).

La comparación de los resultados de primaria y secundaria por sexo es elocuente. En los de 3° grado, se observa que varones y mujeres obtuvieron puntajes virtualmente iguales, aunque con una desventaja muy pequeña por parte de ellas. Sin embargo, esta brecha se amplía considerablemente al observar los resultados en la secundaria, donde la proporción de mujeres que no alcanzó el nivel básico es 10 puntos porcentuales superior. En oposición, los varones con nivel satisfactorio son 7 puntos porcentuales más que las mujeres, y también ellos se concentran más en la cúspide de quienes tienen un nivel avanzado. Es fundamental que esta brecha se reduzca porque es durante los años de educación secundaria cuando se toman las decisiones más concretas acerca de la elección de la carrera universitaria y/o laboral.

En resumen, la reversión de la brecha en cuanto a terminalidad educativa entre varones y mujeres no implicó la desaparición de la educación como factor condicionante de las brechas de género en el mercado de trabajo. Persisten desafíos vinculados a causas diversas, que explican el abandono por parte de varones y mujeres y que, necesariamente, exigen medidas de políticas públicas distintas. Además, la segmentación horizontal observada en el mercado de trabajo se origina durante los años de formación, esto obliga a pensar la necesidad de acciones concretas que derriben las paredes de cristal desde los primeros niveles educativos.

5 --- A modo de síntesis

En este capítulo se identificaron y analizaron tres factores que condicionan las posibilidades de las mujeres y, en consecuencia, explican los mayores obstáculos que ellas enfrentan para acceder y desarrollarse en el mercado de trabajo.

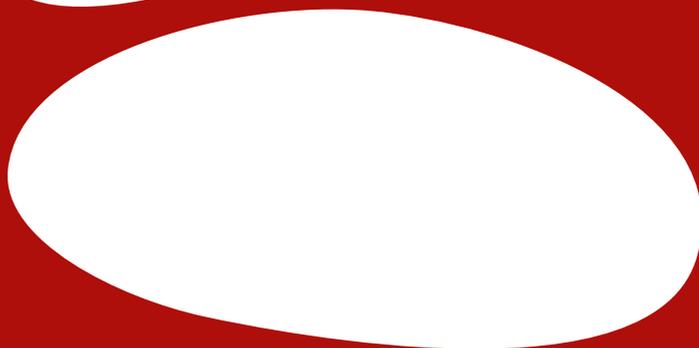
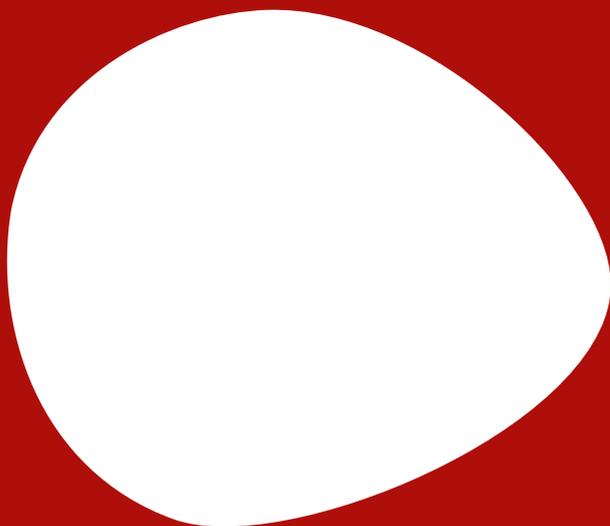
En primer lugar, se describió el impacto que ejerce la feminización de las tareas de cuidado y el trabajo doméstico no remunerado sobre las posibilidades laborales de las mujeres.

El segundo factor que condiciona la participación laboral femenina son las normas sociales y los estereotipos fundados en ellas. Se presentaron distintos enfoques que analizan el impacto de las normas sociales en las brechas de género y cómo, en algunos casos, llegaron a institucionalizarse bajo regulaciones legales y políticas, tanto explícita como implícitamente.

La tercera y última variable analizada como determinante de las modalidades de inserción laboral femenina es la educación. Se analizaron distintos elementos claves que se relacionan con el mercado laboral, como la terminalidad educativa y la segmentación horizontal.

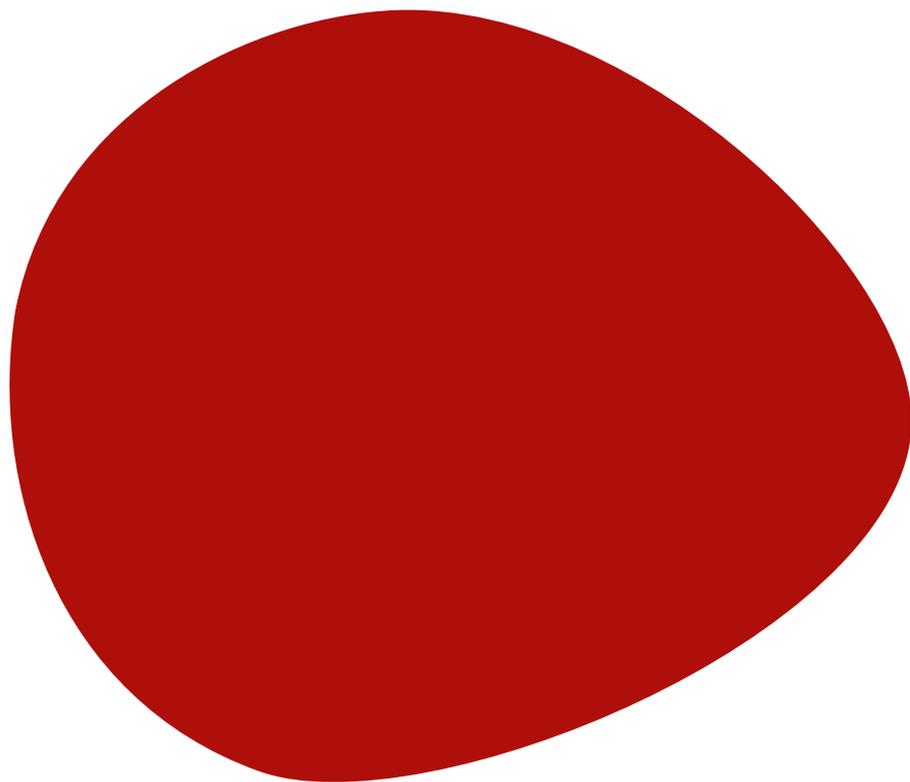
Por último, es importante destacar que, si bien en esta sección se trataron como factores individuales, los tres determinantes no actúan de manera independiente. Por el contrario, la arquitectura de la desigualdad, que atenta contra la autonomía económica de las mujeres y sus derechos en el mercado de trabajo, es el resultado de la interacción dinámica entre los factores analizados. Las secciones III y IV estudiarán la manera en que el Estado argentino da respuesta a este entramado de desafíos y propondrán recomendaciones fundadas en la evidencia comparada para cerrar las brechas.

Sección III



**El rol del Estado: leyes,
instituciones y políticas
para la igualdad de género**

Capítulo 7



**Marco normativo e institucional
de la igualdad sustantiva
de género en Argentina**

*La rica tiene derechos,
la pobre tiene deber.
Ya es mucho sufrir por pobre
y encima por ser mujer.*

— Carmen Soler, *Poesías Reunidas* (2011)

1 ————— Introducción

Entre las paredes húmedas de una cárcel de Asunción, Carmen Soler, poetisa y maestra rural paraguaya, ahuyentaba a los fantasmas del encierro a fuerza de rimas. Su militancia en el Partido Comunista Paraguayo durante el auge de la dictadura de Alfredo Stroessner y su experiencia en las escuelas rurales la habían expuesto a una verdad irrefutable: la pobreza condiciona los derechos de las personas y su capacidad para demandar su efectivo ejercicio. Pero, incluso entre sus camaradas, tuvo que señalar, sistemáticamente, que ser pobre y mujer son penurias *encimadas*, que se refuerzan entre ellas.

A pesar del universalismo que inspiran los instrumentos internacionales de reconocimiento de derechos, fueron necesarios complementos explícitos que notaran la especificidad de la experiencia de ser mujer y las restricciones a la autonomía que esto entraña. Aun así, existiendo un marco normativo propicio, se corre el riesgo de que se trate de letra muerta si no se adoptan las disposiciones institucionales necesarias que permitan su cumplimiento.

El propósito de este capítulo es doble. En primer lugar, se presentarán los instrumentos internacionales más emblemáticos relativos a la igualdad de género que enmarcan el accionar del Estado, así como también se examinará la legislación argentina referida a los derechos de las mujeres en las esferas de autonomía física, en la toma de decisiones y económica, con particular énfasis en esta última. En segundo lugar, en el capítulo se analizará la trayectoria y situación actual de la institucionalidad del Estado argentino, explícitamente diseñada para avanzar en la agenda de género, punto de partida fundamental para la implementación de políticas adecuadas.

2 ————— Los derechos económicos de las mujeres

En Argentina, el marco general de los derechos de las mujeres, y en particular de sus derechos económicos, es exhaustivo. El país ha suscripto convenios y tratados internacionales en los que el Estado se compromete a avanzar en la igualdad sustantiva de género, brindándoles a algunos el estatus de leyes. Estos instrumentos reconocen la

desigualdad de género como una injusticia que vulnera los derechos individuales y colectivos de las mujeres y, en consecuencia, requiere la intervención del Estado en su prevención y reparación (PNUD, 2014).

2.1 Los mecanismos internacionales y su adhesión a través de leyes

En 1979, la Asamblea General de Naciones Unidas «preocupada, al comprobar que, a pesar de los instrumentos ya sancionados, las mujeres seguían siendo objeto de importantes discriminaciones» sancionó el primer instrumento central para el avance de las mujeres: la **Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer** (CEDAW, por sus siglas en inglés). La Convención, ratificada por 187 países, exige a los Estados parte, no solo que no discriminen, sino que tomen acciones concretas para modificar el rol tradicional que ocupan los varones y las mujeres en la sociedad y en la familia.

Su artículo 4º establece medidas de acción afirmativa para subsanar la discriminación histórica de las mujeres, como acciones temporales hasta alcanzar la igualdad de oportunidades y de trato. El artículo 5º prohíbe usar la maternidad como pretexto para la discriminación laboral o de otro tipo, y obliga a reconocerla como función social, con corresponsabilidad de hombres, mujeres y servicios públicos y privados de cuidado de la infancia. Sus artículos 11 y 12 se concentran exclusivamente en medidas positivas para garantizar la participación de las mujeres en condiciones de igualdad sustantiva en la esfera educativa y en el mercado de trabajo, y reconoce la necesidad de que el Estado implemente medidas para eliminar la discriminación contra las mujeres en el empleo, incluyendo el acceso igualitario a la formación profesional y a oportunidades de ascenso. Argentina ratificó la CEDAW en 1985, a través de la ley 23.179, y la elevó a rango constitucional mediante el artículo 75, inciso 22 de la Constitución Nacional reformada en 1994.

En 2007, se ratificó el Protocolo Facultativo de la CEDAW que establece sus mecanismos de denuncia e investigación. El protocolo es un mecanismo de acceso a la justicia internacional, que posibilita que las mujeres que han atravesado por situaciones de violación de derechos presenten sus quejas ante el Comité de personas expertas e independientes que monitorean el cumplimiento de la CEDAW.

En el terreno de la autonomía física, la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1994 aprobó la **Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer** (conocida como **Convención de Belém do Pará**). Esta propuso, por primera vez a nivel regional, el desarrollo de mecanismos de protección y defensa de los derechos de las mujeres como ejes fundamentales

para luchar contra el fenómeno de la violencia física, sexual y psicológica. La Convención enfatiza la necesidad de contar con medidas para garantizar los derechos humanos de las mujeres, incluidos los reconocidos en otros instrumentos. Hace hincapié en la obligación de los Estados parte de disponer de los mecanismos financieros e institucionales necesarios para garantizar la participación femenina en la toma de decisiones y su autonomía económica. En Argentina, fue ratificada en 1996 por la ley 24.632.

En 1994 también se llevó a cabo la **Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo** en El Cairo que, junto con la **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer** en Beijing en 1995, supusieron un hito en los derechos de las mujeres. En El Cairo los desafíos demográficos fueron entendidos en clave de género, abriendo el camino para afianzar los derechos de las mujeres a la salud reproductiva y a la planificación familiar. En el programa de acción se llama a los gobiernos a eliminar la discriminación en el acceso al trabajo y el empleo y a impulsar medidas de conciliación entre la familia y el trabajo. En Beijing, por su parte, se elaboró la **Declaración y Plataforma de Acción de Beijing**. Esta establece objetivos estratégicos a los cuales los países participantes se comprometieron, para avanzar en la igualdad de género. Los capítulos V y VI de la Declaración indican disposiciones institucionales y financieras en los planos global, regional y nacional para satisfacer los objetivos planteados en el capítulo IV. Entre estos objetivos, se comprende: revertir la feminización de la pobreza, avanzar en la capacitación y formación de las mujeres, incluir a las mujeres en la toma de decisiones, crear mecanismos institucionales para el adelanto de la mujer en los contextos nacionales, y fortalecer la participación y el empoderamiento económico de la mujer. La Declaración y Plataforma de Acción de Beijing fue adoptada por 189 países, entre los que se encuentra Argentina⁴¹.

Diez años después, en 2014, el Grupo de los 20 (G20), en su reunión de líderes, adoptó en Australia el **Compromiso de Brisbane**. Mediante este instrumento, los veinte países miembros (incluyendo a Argentina) se comprometieron a reducir la brecha de participación laboral entre varones y mujeres en un 25% para 2025.

En 2015 Naciones Unidas adoptó los **Objetivos de Desarrollo Sostenible** (ODS) para fortalecer los avances del desarrollo global que se dieron en el marco de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM). Se trata de una agenda que profundiza la marcada por los

⁴¹ — Previo a Beijing, la Declaración y Programa de Acción de Viena, resultantes de la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de 1993, afirmaron que los derechos de las mujeres son derechos humanos (párr. 18), y el Programa de Acción de El Cairo, adoptado en la Conferencia Internacional sobre Población y Desarrollo de 1994, marcó un hito en materia de derechos sexuales y reproductivos de las mujeres.

ODM, pero constituye un cometido más ambicioso al enfatizar la integralidad e indivisibilidad de las estrategias de desarrollo, que deben ser capaces de responder a las necesidades sociales, económicas y ambientales. La Declaración, adoptada por los países en septiembre de ese año, dio lugar a 17 ODS, 169 metas y 231 indicadores que constituyen una oportunidad y presentan enormes desafíos a los países para adaptar a los objetivos y las realidades nacionales.

El ODS número 5 establece el logro de la igualdad de género en términos de garantizar el acceso universal a la salud sexual y salud reproductiva, otorga a la mujer derechos igualitarios en el acceso a recursos económicos y al mercado de trabajo, y potencia su participación en las esferas de toma de decisiones en los sectores público y privados. Además, la igualdad de género se plantea como un objetivo transversal a todos los ODS, que incluyen metas específicas en este sentido. Argentina se comprometió a esta agenda y realizó un proceso significativo de adaptación de las metas al contexto nacional y las prioridades de Gobierno, llevado a cabo entre diciembre de 2015 y julio de 2017. El trabajo, liderado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y articulado con otros ministerios y organismos del Estado nacional, involucró cuatro etapas: priorización; adaptación de las metas, selección de indicadores y elaboración de fichas técnicas; revisión transversal; y consolidación del marco de monitoreo. Durante la etapa de revisión transversal de las metas, el entonces Consejo Nacional de la Mujer tuvo a su cargo la tarea de incorporar el enfoque de género en las metas priorizadas. En 2017, el país presentó su primer informe de avance en el Foro Político de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (HLPF, por sus siglas en inglés) y el ODS 5 fue una de las prioridades en esa instancia. En ese documento, se explicita que el ODS 5 estaba vinculado, en la agenda doméstica, con la propuesta de Pobreza Cero (en tres ejes: compromiso con la educación, protección social y emprendimiento) y con los objetivos de gobierno II. Acuerdo productivo nacional y IV. Desarrollo humano sustentable (CNCPS, 2017a). Tal como se detalla en el anexo 1, sin embargo, no se adaptan ni se adoptan todas las metas propuestas por Naciones Unidas, ni se utilizan todos los indicadores propuestos por la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (resolución 71/313, 2017). En el caso del ODS 8, la meta 8.5 sobre trabajo decente para mujeres y varones y sus correspondientes indicadores perdieron en buena medida la perspectiva de género que poseían originalmente cuando fueron adaptados por Argentina. En la formulación original, tanto la meta como los dos indicadores propuestos por la Comisión de Estadística mencionaban específicamente a varones y mujeres. En

la adaptación a nivel nacional, por otro lado, únicamente el indicador 8.5.4 (Brecha de género en los ingresos laborales) hace referencia a la situación específica de las mujeres en el mercado de trabajo (CNCPS, 2017b), lo que representa un entendimiento limitado del fenómeno, únicamente enfocado en la dimensión de ingresos.

En 2017, en la XIII Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe los Estados miembros de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (Cepal) aprobaron la **Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género** en el marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030. Su objetivo es guiar la implementación de la Agenda Regional de Género y asegurar que se emplee como hoja de ruta con vistas a avanzar en la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible a nivel regional desde la perspectiva de la igualdad de género, la autonomía y los derechos humanos de las mujeres.

Finalmente, merecen un apartado especial los diversos **convenios de OIT** relativos a la igualdad de género. En este sentido, el convenio 100 establece el principio de igualdad de las remuneraciones. El convenio 111 prohíbe la discriminación en el empleo y la ocupación por motivos de raza, color, sexo, ideas políticas, creencias religiosas o condición social. El convenio 156 establece que todos los trabajadores y trabajadoras con responsabilidades familiares tienen derecho a protección especial y a no ser discriminados en el empleo y la ocupación por esta condición. El convenio 189 establece el deber de los Estados de brindar protección efectiva de los trabajadores domésticos. Todos estos convenios fueron ratificados por Argentina. A este conjunto de instrumentos, se añade el nuevo convenio 190, que avanza en pos de la eliminación de la violencia y el acoso en el mundo del trabajo.

2.2 La igualdad de género en la legislación nacional

La igualdad de género y no discriminación está reconocida en la legislación nacional argentina desde su **Carta Magna**. La Constitución Nacional consagra los derechos de todos los habitantes de la Nación. La igualdad de oportunidades está expresamente reconocida en el artículo 75, inciso 23 que ordena al Congreso de la Nación «legislar y promover medidas y acciones positivas que garanticen la igualdad real de oportunidades y de trato, el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos en la Constitución y los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos, en particular respecto de los niños, las mujeres, los ancianos y las personas con discapacidad» (una de las medidas adoptadas en la reforma de 1994). La autonomía física, decisional y económica de las mujeres se encuentra garantizada en Argentina por diversos instrumentos normativos.

La **autonomía física**, como se mencionó en la sección I, está garantizada por la ley de adhesión a Belem Do Pará y, desde 2009, por la Ley 26.485 de **Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres**. Esta ley define los diferentes tipos de violencia a los que pueden ser sometidas las mujeres: física, psicológica, sexual y económica o patrimonial. A su vez, define la violencia económica como: «... la que se dirige a ocasionar un menoscabo en los recursos económicos o patrimoniales de la mujer, a través de la perturbación de la posesión, tenencia o propiedad de sus bienes; la pérdida, sustracción, destrucción, retención o distracción indebida de objetos, instrumentos de trabajo, documentos personales, bienes, valores y derechos patrimoniales; la limitación de los recursos económicos destinados a satisfacer sus necesidades o privación de los medios indispensables para vivir una vida digna y la limitación o control de sus ingresos, así como la percepción de un salario menor por igual tarea, dentro de un mismo lugar de trabajo». El **Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019** (CNM, 2016) avanza en la planificación de medidas concretas en prevención y asistencia integral de mujeres en situación de violencia. Considera tres ejes de acción: formación con perspectiva de género en todos los niveles, articulación y coordinación institucional, y monitoreo y evaluación de las intervenciones.

En el plano de la **salud sexual y reproductiva**, el antes Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (2002), actual **Dirección de Salud Sexual**, creada a través de la ley 25.673, significó un avance importante en materia de derechos sexuales y reproductivos. Ella establece y se propone, entre otros objetivos:

- ▶ Alcanzar para la población el nivel más elevado de salud sexual y procreación responsable con el fin de que pueda adoptar decisiones libres de discriminación, coacción o violencia;
- ▶ Disminuir la morbimortalidad materno-infantil;
- ▶ Prevenir embarazos no deseados;
- ▶ Promover la salud sexual de los adolescentes;
- ▶ Garantizar a toda la población el acceso a la información, orientación, métodos y prestaciones de servicios referidos a la salud sexual y procreación responsable; y
- ▶ Potenciar la participación femenina en la toma de decisiones relativas a su salud sexual y procreación responsable.⁴²

42 — El marco normativo que regula el acceso a la Interrupción Legal del Embarazo (ILE) será desarrollado en el apartado 2.4 Derecho a la salud sexual y reproductiva, del capítulo 8.

Cabe mencionar también, la Ley 26.150 del **Programa Nacional de Educación Sexual Integral (2006)**⁴³ que establece el derecho de niños, niñas y adolescentes a recibir educación sexual integral en los establecimientos educativos públicos de gestión estatal y privada. Dada la integralidad de su enfoque –que contempla derechos, la promoción de la igualdad de género, el respeto a la diversidad de formas de vida, el cuidado del cuerpo y de la salud, y la afectividad– esta norma tiene el potencial de contribuir a modificar estereotipos de género. Así, amplía el ámbito de temas que legisla.

La **autonomía decisional** está garantizada únicamente en el ámbito legislativo y sindical. Respecto del primero, la ley 24.012 de 1992, conocida como la **ley de cupo femenino**, fue un hito trascendental para la representación política de las mujeres. Como se mencionó en el capítulo 5, ella reformó el Código Nacional Electoral exigiendo la incorporación de, al menos, 30% de mujeres en las listas de candidatas/os de todos los partidos políticos. Esta ley nacional se reglamentó mediante dos decretos presidenciales dictados en 1993 y 2000, que precisaron y ampliaron el alcance del cupo mínimo. En 2017, se avanzó sustancialmente con la aprobación de la **Ley 27.412 de Paridad de Género**. Ella estipula la implementación del principio de paridad de género en las listas de candidatas/os a legisladores nacionales y del Parlamento del Mercosur, elevando la representación femenina de 33% a 50%. A la fecha, 13 provincias y CABA cuentan con leyes de paridad⁴⁴. En el **ámbito sindical**, finalmente, desde 2002 y según lo estableció la **Ley 25.674 de Cupo Femenino Sindical**, todas las unidades de negociación colectiva acerca de las condiciones laborales deben contar con participación femenina en sus cúpulas, en función de la cantidad de trabajadoras en la rama o actividad de la que se trate.

2.3 Derechos económicos de las mujeres⁴⁵

En el plano económico, ONU Mujeres categoriza las leyes entre las que regulan el acceso al patrimonio y bienes, las que facilitan el acceso al trabajo remunerado, y las que posibilitan condiciones más equitativas en el reparto del trabajo no remunerado (ONU Mujeres y SEGIB, 2019).

43 — La ESI como política pública se desarrolla en profundidad en el capítulo 8.

44 — Las provincias son, por orden de adopción de esta normativa: Córdoba, Río Negro, Santiago del Estero, Santa Cruz, Salta, Neuquén, Buenos Aires, Chubut, CABA, Catamarca, Chaco, Mendoza, Misiones y Formosa.

45 — Esta sección alude al marco normativo general de los derechos económicos de las mujeres sin profundizar en colectivos particulares de mujeres, como las mujeres campesinas, indígenas, migrantes y otros colectivos. Como se detalló en la introducción, el reconocimiento de la interseccionalidad de las fuentes de opresión es relevante en todas las dimensiones que hacen a la autonomía de las mujeres, incluyendo la económica. En esa clave, cabe mencionar la Ley 27.188 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar de 2015 que, entre sus objetivos, fija el de contribuir a eliminar las brechas y estereotipos de género, asegurando la igualdad de acceso entre varones y mujeres a los derechos y beneficios consagrados por la ley. A pesar de esta inclusión, en apariencia auspiciosa, el articulado de la ley aborda a la familia como eje de la actividad agrícola, lo que sería contradictorio con el logro de la autonomía económica de las mujeres rurales.

En materia de acceso a bienes, Argentina adoptó el principio de comunidad de bienes entre los cónyuges (que transforma en comunes aquellos bienes adquiridos durante el matrimonio). Se considera que esta modalidad genera mayor igualdad sustantiva, dado el mayor tiempo que, en general, las mujeres destinan al trabajo no remunerado y que incide en una participación más desventajosa en el mercado de trabajo. Sin embargo, en Argentina este principio no se aplica de la misma manera en el caso de las uniones de hecho. Otro aspecto clave es el establecimiento de garantías para el pago de pensiones alimenticias frente a la disolución del vínculo conyugal y la custodia de hijos e hijas; tema frente al cual Argentina le da preferencia al cuidado compartido.

En términos de acceso al trabajo remunerado, la legislación nacional sostiene el principio de no discriminación en el trabajo. La **Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT)** y sus modificatorias regulan las relaciones laborales y establecen la prohibición de cualquier tipo de discriminación entre los trabajadores por motivo de sexo, raza, nacionalidad, religiosos, políticos, gremiales o de edad. La ley 24.576 (1995) incorpora el artículo 8 en la LCT, que garantiza el derecho fundamental de todas/os las/os trabajadoras/es a la promoción profesional y la formación en el trabajo en condiciones igualitarias de acceso y trato.

Además, existen decretos del antes Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) que establecieron medidas específicas relativas a la participación en programas de empleo, acceso a la formación profesional, entre otras. El decreto 254/98 promueve el **Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral**, y establece que los organismos de la Administración Pública Nacional deberán adoptar, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, las medidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos de ese Plan. Ellos son, entre otros:

- ▶ Diseñar políticas, planes y programas que promuevan la incorporación de las mujeres al trabajo en igualdad de oportunidades y de trato con los varones.
- ▶ Promover la formación profesional y técnica de las mujeres para la diversificación de sus opciones profesionales.
- ▶ Promover la participación de las mujeres en la producción.
- ▶ Difundir los derechos de las mujeres trabajadoras.
- ▶ Promover la conciliación de la vida familiar y laboral.
- ▶ Efectuar el monitoreo y evaluación de las intervenciones.

El Pacto Federal de Trabajo –suscripto en 1998 entre Presidencia de la Nación, el entonces MTEySS, el Ministerio del Interior, las provincias y Ciudad Autónoma de Buenos Aires y ratificado por la ley 25.212 (1999)– incorporó la adhesión de provincias y CABA al mencionado Plan.

La resolución 463 (1998) destaca la necesidad de atender, en forma específica, los aspectos referentes a la no discriminación en materia de empleo y ocupación, con el fin de garantizar la efectiva igualdad de oportunidades y de trato de las/os trabajadoras/es, y, a tal efecto, crea la **Coordinación Técnica de Igualdad de Oportunidades (CTIO) Laborales** en el ámbito de la Secretaría de Trabajo. Por su parte, la resolución 656 (2002) del entonces MTEySS estableció la transversalidad de género en las políticas públicas de esa jurisdicción de acuerdo a las recomendaciones de la CTIO.

Cabe una mención especial a las leyes de regulación del empleo doméstico, dada la importancia de este sector de actividad en el empleo de las mujeres. En 2013, se sancionó la ley 26.844 que estableció el **Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares**, equiparando las condiciones de trabajo del sector con las del resto de los asalariados amparados bajo la LCT. Esta ley amplió los derechos otorgados a las empleadas del sector, reparando una discriminación histórica. Entre los derechos, se destaca: la licencia por maternidad, que se establece en los mismos términos que la LCT; la obligatoriedad de cobertura por riesgos de trabajo; otro tipo de licencias, como por fallecimiento de familiares o por examen; y asignaciones familiares del sistema no contributivo (Asignación Universal por Embarazo y Asignación Universal por Hijo).

En términos de regulaciones que facilitan una mayor corresponsabilidad entre sectores en la resolución de las necesidades de cuidado y una mayor corresponsabilidad al interior de los hogares entre mujeres y varones, la ley 23.451 (1986) adopta el convenio 156 de OIT sobre igualdad de trato de trabajadoras/es con responsabilidades familiares. El Convenio insta, en su artículo 3, a los Estados miembros a «incluir entre los objetivos de su política nacional el de permitir que las personas con responsabilidades familiares que desempeñen o deseen desempeñar un empleo ejerzan su derecho a hacerlo sin ser objeto de discriminación y, en la medida de lo posible, sin conflicto entre sus responsabilidades familiares y profesionales». Sin embargo, se ha avanzado muy poco en políticas públicas que garanticen la satisfacción de este derecho.

Finalmente, en el terreno institucional, la reciente ley 27.499 de 2019, conocida como **Ley Micaela**, establece la capacitación obligatoria en género a todos los agentes del Estado en cualquiera de sus tres poderes y niveles de jerarquía y designa al Instituto Nacional de las Mujeres (INAM) como organismo de aplicación.

Las leyes constituyen una condición necesaria, mas no suficiente, para el avance en la igualdad de género en el ámbito económico. Representan el primer escalón con vistas a la igualdad, pero necesariamente deben completarse con intervenciones en materia de política pública que avancen, desde la igualdad formal, a la igualdad sustantiva. **Si bien Argentina muestra logros importantes a nivel normativo, todavía existe una importante brecha en el logro de la igualdad de género en la práctica.**

Como se detalló en el capítulo 6, en la legislación nacional aún persisten cláusulas discriminatorias. El caso más emblemático es el del artículo 176 de la LCT, que prohíbe la ocupación de mujeres en tareas penosas, peligrosas o insalubres. Además, muchas de las leyes existentes tienen dificultades en su cabal cumplimiento. Cabe citar, a modo de ejemplo, el caso de la ley de cupo sindical que, desde su aprobación avanzó muy lentamente en su aplicación, como se mencionó en el capítulo 5 (ver Gráfico 62, pág. 139). También cabe mencionar el paradigmático caso del artículo 179 de la LCT referido a la obligación del sector empleador de instalar guarderías en los espacios de trabajo, que, a la fecha, sigue sin reglamentación.

Las leyes constituyen una condición necesaria, más no suficiente, para el avance en la igualdad de género en el ámbito económico: deben complementarse con políticas públicas.

Aun así, existen contradicciones entre avances, en algunas normativas, y retrocesos u omisiones, en otras, sobre el mismo tema. En el terreno de las políticas de cuidado, a pesar de que Argentina ratificó el convenio específico de OIT al respecto, no existe legislación sobre la provisión de servicios públicos de cuidado por parte del Estado, tampoco se modificó aún el régimen de licencias que establece la LCT, que presenta un notorio atraso en términos de corresponsabilidad parental de los cuidados, como se analizará en el capítulo 8.

Por último, a pesar de que existe el marco normativo que brinda el acceso a un derecho, podría suceder que, en su implementación, no ocurra lo que el espíritu de la ley pretende. Cabe citar el caso de la Ley de Paridad, recientemente sancionada, que estipula igual representación de mujeres y varones en las listas de candidatas/os a elecciones. La efectividad de la ley se ve condicionada por la articulación de esas reglas con el sistema electoral y por la defensa que la autoridad de aplicación realice frente a la posible resistencia de los partidos a implementarla, como se detalla en el capítulo 8 (ver Recuadro 12, pág. 248).

3 ————— La institucionalidad de género en Argentina: trayectoria y situación actual

Para que el **cuerpo de leyes** pueda traducirse en acciones concretas que mejoren el goce efectivo de los derechos de las mujeres, resulta central contar con una **institucionalidad adecuada**. Esto es: un área con la suficiente jerarquía en la estructura burocrática del Estado; el presupuesto necesario; la estructura organizacional adecuada; la capacidad técnica y operativa que habilite el ejercicio de la rectoría de género, entendida como la fijación de objetivos y metas de la política; y una efectiva coordinación de las áreas sectoriales que debieran intervenir con sus propias políticas en el logro de una mayor igualdad sustantiva de género en el trabajo (EIGE, 2014).

Si bien las primeras discusiones sobre las institucionalidades de género, llamadas en un inicio «áreas mujer», surgieron en la década de 1970, el mandato de la CEDAW (1979) marcó un hito en su instalación. La Convención instó a los Estados a avanzar en el establecimiento de las instituciones públicas que aseguren la implementación de las medidas necesarias para el avance de las mujeres.

Las primeras oficinas de la mujer o mecanismos para el adelanto de las mujeres (MAM) estuvieron guiadas por la perspectiva llamada Mujer en el Desarrollo (MED), que buscaba resaltar la importancia de la perspectiva de las mujeres en los procesos y proyectos de desarrollo. En el ámbito programático, esta visión se plasmó en el impulso y financiamiento de la cooperación internacional a iniciativas de generación de ingresos de baja escala, destinadas exclusivamente a mujeres «pobres». En la década de 1980, surgió un enfoque superador denominado Género y Desarrollo (GED) que puso de manifiesto el carácter relacional de la desigualdad de género. Este paradigma ubicó al género como un sistema institucionalizado de prácticas sociales que, a partir de la organización de categorías sexuales diferenciadas, edifica relaciones de poder (Ferree, Lorber, y Hess, 2000). La meta era lograr el empoderamiento, que requería de un análisis e intervención en todas las esferas del Estado, a través de la **transversalización de género en todo el ciclo de las políticas públicas**, desde su formulación hasta su evaluación.

En este sentido, transversalizar la perspectiva de género, tal como fue definida por el Consejo Económico y Social de Naciones Unidas (ECOSOC, 1997): es el proceso de valorar las implicaciones que tiene para los hombres y para las mujeres cualquier acción que se planifique, ya se trate de legislación, políticas o programas, en todas las áreas y en todos los niveles. Es una estrategia para conseguir que las preocupaciones y experiencias de las mujeres, al igual que las de los

hombres, sean parte integrante en la elaboración, puesta en marcha, control y evaluación de las políticas y de los programas en todas las esferas políticas, económicas y sociales, de manera que las mujeres y los hombres puedan beneficiarse de ellos igualmente y no se perpetúe la desigualdad. El objetivo final de la integración es conseguir la igualdad. Esto significa analizar en cada etapa del ciclo de las políticas las connotaciones de género existentes en ellas.

El cometido era ambicioso y el desarrollo de esta función, por parte de la institucionalidad de género, implicó un proceso lento y complejo, aún en construcción. Un hito importante en esta evolución lo marcó la preocupación que emergió de la mencionada IV Conferencia Mundial sobre la Mujer en Beijing de 1995, cuyo Plan de Acción denunció el lento avance que había tenido la instalación de las oficinas de la mujer en el mundo y su bajo reconocimiento en la estructura burocrática estatal. Se instó a que los gobiernos habilitaran que los MAM u oficinas de la mujer asumieran un lugar más destacado en la elaboración de políticas públicas y a que fortalecieran la función de coordinación de políticas de diversas áreas sectoriales.

Como consecuencia de este nuevo enfoque, ya no era posible que el accionar de las áreas de género se suscribiera únicamente a la implementación de proyectos destinados a mujeres, sino que se volvía necesario permear con perspectiva de género las políticas, desde el establecimiento de la agenda estatal, hasta la formulación, implementación y evaluación. Además, era necesario contar con capacidades para la transversalización de género en el accionar estatal a partir de específicos instrumentos de política, como: planes de igualdad, presupuestos con perspectiva de género (ver Recuadro 8), sistemas de información y seguimiento de brechas de género, entre otros (Thomas et al., 2018).

Los esfuerzos por transversalizar el enfoque de género tuvieron impacto limitado y las estrategias fueron difusas. Parte de este resultado se debe a la debilidad histórica de las institucionalidades de género. El próximo apartado analiza la trayectoria de estos organismos en el país y concluye con algunas reflexiones.

3.1 Trayectoria de la institucionalidad de género en Argentina

En Argentina, el desarrollo de la institucionalidad de género se vio influenciado por varios factores. Primero, el movimiento de mujeres, que desempeñó un papel fundamental en la promoción de los debates conceptuales en torno a los objetivos de la agenda de género. Segundo, la destacada labor de Naciones Unidas, a través de las conferencias mundiales y la nutrida producción de recomendaciones y estudios sobre el tema. En ese marco, la agenda regional constituyó un impulso activo

mediante la realización de las conferencias regionales sobre la mujer organizadas por la Comisión Económica para América Latina (Cepal).

Con el advenimiento de la democracia, el nuevo ambiente ideológico propició nuevas discusiones en clave de derechos humanos, incluyendo significativos avances en el marco normativo y en la institucionalidad de género. En particular, se sancionaron leyes que representaron un cambio de época (como, por ejemplo, el régimen de patria potestad o la ley de divorcio) y se crearon las primeras áreas dedicadas al avance de las mujeres. En 1983 se creó el **Programa de Promoción de la Mujer y la Familia**, que, gracias a la influencia del movimiento de mujeres, en 1985 se transformó en **Subsecretaría de la Mujer**, dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación (Altschul, 2015). A pesar de que su conducción fue ejercida por una reconocida militante feminista, ninguna de estas áreas pudo concretar la agenda del movimiento feminista. El área «tardó casi dos años en desembarazarse del agregado “familia”», manifestó la dirigente a cargo de su conducción, para referir a la orientación que, desde las esferas políticas superiores, se pretendió dar a la institución (Altschul, 2015). Con el cambio de gobierno, en 1989, esta área se eliminó.

En 1992, mediante el decreto 1426, se crea el **Consejo Nacional de la Mujer (CNM)**, dependiente de Presidencia de la Nación. El decreto menciona la necesidad de avanzar en el cumplimiento de los compromisos asumidos en la adhesión a la CEDAW, particularmente el de «dotar al país de una estructura orgánica y con institucionalidad suficiente.» También explicita la necesidad de brindar condiciones favorables y habilitantes para cumplir con lo que fijó la Ley 24.012 de cupo femenino, una medida innovadora en términos de representación política de las mujeres⁴⁶.

Durante los primeros años de gestión, el CNM (1992-1994) estuvo bajo el liderazgo de otra reconocida militante feminista. El avance en la implementación de la Ley de Cupo constituyó la prioridad en la agenda del organismo. A pesar de contar con representación de las áreas más relevantes de la política pública y de la vocación de su conducción por el logro de políticas públicas con enfoque de género, el CNM logró avances tímidos en la transversalización sistémica y continuada del género en las políticas públicas. Hasta 2018, el país no tuvo un plan de igualdad de oportunidades, mecanismo emblemático de las áreas de género en otros países⁴⁷.

46 — Argentina fue el primer país en el mundo en establecer cuotas legales de participación femenina.

47 — En América Latina 23 países cuentan con planes de igualdad, la mayoría de los cuales surgieron en la primera década de 2000, aunque Chile fue un país pionero con su primer plan en 1994 (CEPAL, 2019).

Luego de esos primeros años, el CNM atravesó avatares institucionales y sus líneas de trabajo fueron variando de acuerdo al financiamiento internacional que lo apoyaba. Entre 1998 y 2001 su gestión se abocó al **Plan Federal de la Mujer** financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Su objetivo principal era fortalecer las áreas de género o mujer subnacionales y las capacidades del Estado nacional para transversalizar la perspectiva de género. Este objetivo ocupó un lugar central de la gestión entre 2000 y 2001, debido, en parte, al perfil de su conducción, en manos de una dirigente feminista. El CNM mantuvo coordinaciones técnicas con diversas iniciativas que se desarrollaban en los ámbitos de los ministerios de Trabajo, Salud y Educación, tres objetivos centrales de ese periodo (Pérez Gallart, 2015).

Con el cambio de gobierno en 2001, se imprimió otro rumbo a las líneas estratégicas del CNM. Entre 2001 y 2006 el Banco Mundial financió el **Programa de fortalecimiento familiar y promoción del capital social (Profam)**, orientado a promover la autonomía de la mujer a través del mejoramiento de la salud materna. En esta línea de trabajo, considerada estratégica para la gestión del CNM, la transversalización de género no fue un tema prioritario para el organismo.

En 2009, la sanción de la Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres (para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres) establece al CNM como organismo rector encargado del diseño de las políticas públicas necesarias para efectivizar las disposiciones que allí se establecen. Además, esa normativa creó el **Observatorio de Violencia contra las Mujeres** destinado al monitoreo, recolección, producción, registro y sistematización de información.

El trabajo en violencia de género tenía cierta trayectoria en el CNM desde 1994, cuando se sancionó la ley sobre violencia familiar y en línea con la primera generación de leyes de violencia en la región, que hacían foco en el aspecto intrafamiliar. Pero, a partir de 2009, esta agenda adquirió mayor relevancia y fue una prioridad para el organismo, como ocurrió en la mayoría de las institucionalidades de género de Latinoamérica (Caminotti & Rodríguez Gusta, 2010).

La agenda de violencia ha sido históricamente una de las banderas y reclamos más fuertes del movimiento feminista. En la década de 1970, el lema «lo personal es político» ilustraba la necesidad de sacar la violencia de género del ámbito privado y plantearla como una cuestión pública y de desigualdad estructural. Más allá de la legitimidad y necesidad del trabajo en torno al tema, otros factores pueden haber facilitado la prioridad asignada frente a otros temas también críticos, como la participación económica o el ejercicio de los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres. Por un lado, la agenda de violencia no

es incumbencia de ningún otro ministerio sectorial del Poder Ejecutivo Nacional, lo cual facilita su rectoría. Por otro lado, constituye un tema que no genera resistencias por parte de grupos sociales conservadores, frente a otros temas de la agenda feminista mencionados que pueden resultar controversiales (Montaño & Guzmán, 2012).

A lo largo de sus diferentes gestiones, la transversalización de género estuvo relativamente ausente de la agenda del organismo y el logro de una mayor participación económica de las mujeres, como objetivo específico, nunca constituyó un eje estratégico del área. Esta ausencia puede deberse a que la agenda de violencia adquirió mayor centralidad, pero también, a la falta de consenso sobre los factores asociados a la mejora de la autonomía económica y las políticas necesarias para promoverla y a una insuficiencia de recursos, tanto presupuestarios como de equipos técnicos preparados para esta tarea. A todo ello debe sumarse el lugar histórico débil del organismo en la estructura burocrática del Estado. Si bien entre 1992 y 2002 el CNM dependió directamente de Presidencia de la Nación, a partir de 2002 (decreto 357), cuando se crea el Consejo Nacional Coordinador de Políticas Sociales, pasó a depender de él hasta 2017, cuando se transforma en el actual INAM.

En 2017, a través del decreto 678, se crea el INAM, reemplazando al CNM y pasando a ser un organismo descentralizado con rango de Secretaría de Estado, bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Su expreso objetivo es «profundizar y jerarquizar las políticas públicas para favorecer la igualdad de oportunidades y luchar contra la discriminación y la violencia de género».

En términos de mandato institucional, las funciones asignadas al INAM pueden ordenarse en los siguientes ejes:

- ▶ Articulación y coordinación de acciones tendientes al cumplimiento de la normativa vigente y de los compromisos internacionales asumidos por el país;
- ▶ Asesoramiento y asistencia técnica a organismos nacionales, provinciales, municipales, organizaciones sociales y a programas y proyectos para promover la participación de la mujer en el proceso de desarrollo;
- ▶ Producción de información, a través del desarrollo de investigaciones, para proponer nuevas políticas públicas;
- ▶ Fortalecimiento de los niveles subnacionales de gobierno, a través del apoyo a la creación de nuevas áreas u organismos que atiendan la problemática de las mujeres en las provincias y en los municipios; y
- ▶ Coordinación y articulación con organismos a nivel nacional, provincial, de Ciudad Autónoma de Buenos Aires y municipal, desarrollar programas de promoción, capacitación, actualización

y perfeccionamiento destinados a la eliminación de la violencia y discriminación de la mujer.

En síntesis, y al menos en términos formales, el decreto contempla las principales funciones relativas a la coordinación de acciones sectoriales vinculadas con la igualdad de género. Es menos clara la referencia a los atributos de la función de rectoría, que no se desprenden de la normativa.

Un aspecto central del cambio en la institucionalidad de género fue la creación del primer **Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD)** en diciembre de 2018. Los planes de igualdad han constituido mecanismos centrales para el avance de las agendas de género, en tanto instrumentos técnico-políticos de planificación que sitúan a la igualdad de género como una prioridad. Este PIOD constituye el primer instrumento que expresa la visión del país respecto del tema y una medida central de planificación que marca una senda y compromete resultados de las áreas sectoriales (Recuadro 7). Argentina era, hasta entonces, uno de los pocos países de la región que no contaba con una estrategia.

RECUADRO 7 El PIOD

Este plan cuenta con 225 medidas de política (de las cuales se priorizan 35 para su monitoreo), a desarrollar por los 10 ministerios de la Administración Pública Nacional, Secretarías de gobierno, organismos autárquicos y descentralizados. Sus líneas de acción se organizan siguiendo el marco conceptual, que ubica el logro de la autonomía de la mujer en sus tres esferas (física, económica y en la toma de decisiones) como objetivo prioritario. Se agrega el eje de la transformación cultural y dos ejes transversales: fortalecimiento institucional y producción de información y datos estadísticos. El proceso de diseño fue liderado por un equipo de referentes sectoriales del INAM y contó con la participación de los ministerios que definieron las metas. El PIOD también atravesó un breve proceso de consulta y validación con actores de la sociedad civil y del mundo empresarial y sindical.

En la implementación se prevé constituir diferentes instancias participativas: un consejo consultivo de la sociedad civil y sindicatos; un consejo técnico asesor con representantes de la academia y organismos internacionales; y una mesa de trabajo con el sector privado, a partir de la cual se prevé la articulación con la Iniciativa de Paridad de Género⁴⁸ –que impulsan el BID y el Foro Económico Mundial– y la Iniciativa Ganar-Ganar⁴⁹ –que implementa ONU Mujeres en asociación con OIT (financiados por Unión Europea)– para promover la igualdad de género en el sector privado. También se prevé la coordinación de acciones con los consejos federales y una instancia de validación de las provincias.

En términos de proceso, se destaca que «(el PIOD) es una apuesta verdaderamente integral e inédita de transversalización puesto que es la primera vez que todas las áreas de la Administración Pública Nacional se ven involucradas en el proceso, y es el punto de partida para la medición de la incorporación de la perspectiva de género en las políticas públicas del Estado» (INAM, 2018b).

En lo referido a la esfera económica, preocupación central de este libro, se proponen 13 acciones enmarcadas en el logro de tres objetivos:

- I. Mejorar la igualdad de oportunidades de las mujeres y población LGBT+ en el acceso, permanencia y condiciones de trabajo en el mercado laboral;
- II. Promover el acceso de las mujeres y población LGBT+ al trabajo remunerado, al empleo formal y a recursos productivos en condiciones de igualdad; y
- III. Alentar y facilitar la conciliación y corresponsabilidad de la vida personal, familiar y laboral.

Incluye: el fortalecimiento de las políticas de cuidado, disposiciones sobre la modificación al actual régimen de licencias, certificación e incentivos fiscales para empresas con prácticas de equidad de género, medidas para la inclusión financiera de pymes dirigidas por mujeres. Puede considerarse que, en la esfera de inclusión económica, el PIOD contiene las medidas centrales para la promoción de la igualdad, entre otras acciones.

En la estructura interna del INAM, la gestión de las acciones vinculadas con la implementación de la ley 26.485 de abordaje de la violencia ocupa un lugar destacado, ya que es la única área con rango de subsecretaría. Formalmente llamada **Unidad de coordinación para la prevención, asistencia y erradicación de la violencia contra las mujeres**, la subsecretaría cuenta con una Dirección Nacional de Protección Integral y Articulación de Acciones Directas. Esta área tiene a cargo la gestión de las prestaciones directas a la población y es el área más grande del instituto: gestiona la línea 144 de atención de las víctimas, litigio estratégico, violencia institucional y seguimiento, en función de lo establecido por la ley 26.485. La Dirección Nacional de Asistencia Técnica del INAM brinda capacitación y formación a diferentes niveles del Estado nacional y a las áreas subnacionales. La capacitación es una demanda constante que recibe el organismo y una fuente importante de visibilidad y legitimación. Esta área también está a cargo de la relación y asistencia técnica a las áreas subnacionales. Si bien en el decreto de creación del INAM no se menciona formalmente al Consejo Federal, instancia que reúne a las áreas de género o mujer subnacionales, esta instancia sigue existiendo y cuenta con un estatuto aprobado por las consejeras y periodicidad en la realización de las reuniones.

El INAM también cuenta con dos direcciones de línea más instrumentales y transversales: la Dirección de Comunicación, Información y Difusión y la Dirección de Gestión Administrativa y Programas Especiales.

Con relación a la dimensión fiscal, el cambio más importante es la autonomía que adquiere el INAM en el manejo de su propio presupuesto, que hasta el momento era autorizado por el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Esto favorece el manejo de los fondos y la recepción de financiamiento de la cooperación internacional.⁵⁰ Por otra parte, si bien en términos nominales se registró un aumento de 5% en la asignación presupuestaria entre 2017 y 2018, contemplando la inflación de los últimos años (aproximadamente, 25% en 2017 y 48% en 2018, según el INDEC), en términos reales, se evidenció una caída del gasto realizado por ese organismo. En efecto, en 2017 el INAM pasó de una asignación inicial de \$95 000 000 a 190 000 000, de los cuales se ejecutaron \$175 000 000. Para 2018, el presupuesto inicial fue de \$212 000 000, pero finalmente se redujo a \$197 000 000, de los cuales se ejecutaron 184 000 000.⁵¹

48 — La Iniciativa de Paridad de Género (IPG) es impulsada por el gobierno, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Foro Económico Mundial (FEM o WEF por sus siglas en inglés). Se trata de un modelo de articulación público privado que apunta a reducir las barreras que impiden que las mujeres accedan a oportunidades laborales, empresariales y de liderazgo.

49 — Ver <http://lac.unwomen.org/es/que-hacemos/empoderamiento-economico/ganar-ganar>

50 — Actualmente el INAM ejecuta fondos de dos iniciativas de la Unión Europea: *Ganar-Ganar* y *Spotlight*.

51 — Fuente: presupuesto abierto, gastos por programa.

RECUADRO 8

La perspectiva de género en el presupuesto nacional

Un elemento clave a la hora de avanzar en la transversalización de la perspectiva de género en la Administración Pública Nacional es la inclusión de la mirada de derechos en las cuentas públicas. En Argentina hubo un avance importante en el tema, a partir del trabajo que viene realizando el equipo de la Dirección Nacional de Política Fiscal y de Ingresos, dependiente de Subsecretaría de Programación Macroeconómica del Ministerio de Hacienda de la Nación, y en estrecha coordinación con el INAM. El Estado realizó una propuesta metodológica consensuada, que fue discutida en instancias participativas con organizaciones de la sociedad civil, organismos internacionales y académicos, y también una serie de análisis preliminares.

Este cometido se menciona explícitamente en el mensaje que se remite junto con la Ley de Presupuesto 2019 donde se menciona que «durante 2019 se profundizará la gestión presupuestaria (...) y el inicio de las labores hacia un presupuesto con perspectiva de género» (INAM, 2018b). Como se menciona en el PIOD, el avance hacia un presupuesto nacional sensible al género es una tarea compleja e implica un desafío importante, sobre todo porque la manera en que está organizado el presupuesto de la Administración Pública Nacional no facilita la identificación y cuantificación automática del esfuerzo que realiza el Estado nacional, en tanto las políticas que tienen como objetivo la reducción de la brecha de género son transversales a la acción de diversos ministerios sectoriales.

3.2 Las áreas de género de las carteras de trabajo, empleo y producción de la Nación

La primera institucionalidad en temas de género en el entonces Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) fue la **Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo del Trabajo (CTIO)**. Fue creada en 1998 por medio de un acta acuerdo entre las partes, en el marco del tripartismo y el diálogo social, principios rectores de la labor de OIT. Las acciones de promoción, cabildeo, y formación de ese organismo fueron claves en el proceso de constitución de la CTIO (OIT, 2007).

La CTIO es un ámbito tripartito de diálogo con representación del Estado, el sector privado y los sindicatos. El MTEySS fue designado formalmente el ámbito de coordinación de sus actividades. Luego de un periodo de avatares institucionales, en 2003 se redefinieron sus objetivos iniciales, concentrados en el desarrollo de estrategias de acción tripartita tendientes a impulsar, en el mercado del trabajo, la igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres, la incorporación al empleo, y la capacitación profesional y técnica de las mujeres. Una función central de la CTIO fue brindar asesoramiento técnico a las organizaciones que la integraban y proponer medidas legislativas que favorezcan una mayor participación y permanencia de las mujeres en el mercado de trabajo. Según OIT (2007), el logro más significativo de la CTIO fue la incidencia en la sanción de la ley 25.674 en 2002, que estipula la representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales.

En 2007, y en línea con el propósito de incluir el enfoque de género en las políticas activas de empleo, se creó la **Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo**

(CEGIOT) con dependencia directa de la Unidad Ministro. Su función era brindar asesoramiento en temas relacionados con la transversalización de la perspectiva de género y con la igualdad de oportunidades para definir políticas en todas las áreas de su competencia.

La CEGIOT fomentó la incorporación de la perspectiva de género en la gestión de las políticas activas de empleo desarrolladas por la Secretaría de Empleo. También propuso una articulación más directa con las direcciones a cargo de implementar políticas de empleo y formación, y con las delegaciones territoriales de la Secretaría en las provincias y municipios (gerencias de empleo y capacitación laboral y oficinas de empleo municipales). Además, se dedicó a la inclusión de la perspectiva de género en temas que, tradicionalmente, habían estado a cargo de la CTIO: la formación sindical y la promoción de la inclusión de cláusulas de igualdad y equidad entre varones y mujeres en los convenios colectivos de trabajo.

Los logros más palpables de la transversalización de género en las políticas activas de empleo se expresan en materiales y metodologías de intervención y en el fortalecimiento de los servicios públicos de empleo, fruto de la acción de: CEGIOT, la ex Asesoría de Género y Diversidad Sexual, de la Secretaría de Empleo, y del trabajo de programas impulsados por OIT y otros organismos internacionales, que tuvieron la expresa misión de incorporar la perspectiva de género en las políticas de empleo y formación. En este último sentido, cabe citar el Programa Regional para el Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos (Formujer) y la cooperación técnica de OIT.⁵²

En 2018, en el marco de la reforma de la Administración Pública Nacional (decreto 802), el MTEySS se convirtió en Ministerio de Trabajo y Producción. En el ámbito de la Secretaría de Promoción, Protección y Cambio Tecnológico, se creó la Dirección de Protección e Igualdad Laboral. De esta última depende la actual Coordinación de equidad de género, diversidad sexual e igualdad de oportunidades en el mundo laboral, heredera de la CEGIOT como área a cargo de los asuntos de género. Sus objetivos son, entre otros: disminuir la brecha de género en el ámbito laboral; mejorar la empleabilidad e inserción laboral de las mujeres; concretar la equidad de género e igualdad de oportunidades en la realidad de las empresas; y transversalizar la perspectiva de género en el marco normativo laboral. Por su parte, bajo la égida de la Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana

52 — Formujer elaboró la metodología de orientación laboral con perspectiva de género que sirvió de base para los manuales que se utilizan actualmente en los servicios públicos de empleo. Ver, en este sentido, el Manual Proyecto Ocupacional. Una metodología de formación para mejorar la empleabilidad, Serie Materiales de Apoyo para instituciones de formación y orientación laboral, recuperado de <http://www.oitcinterfor.org/en/node/6544>

Empresa, el Centro de Desarrollo Económico de la Mujer (CEDEM), creado en 2017, busca promover la participación económica de las mujeres a través de actividades de investigación y de visibilización, y mediante la oferta de espacios de vinculación y aprendizaje económico para mujeres con emprendimientos.

Nuevamente, cabe remarcar que la normativa es rica en compromisos destinados a mejorar la situación de las mujeres en el mundo del trabajo. Sin embargo, tanto el área destinada a los asuntos de género en el ámbito del trabajo (Coordinación de equidad de género, diversidad sexual e igualdad de oportunidades en el mundo laboral), como la situación general que enfrentan las políticas de empleo –que se analizará en el capítulo siguiente– presentan desafíos. Por un lado, el área de género no ocupa un lugar significativo en la estructura ministerial que facilite su incidencia para implementar políticas que mejoren la situación de las mujeres frente al trabajo. Además, su ubicación, por fuera de la Secretaría de Empleo, no favorecería, *a priori*, su incumbencia en los programas de empleo y formación para incorporar el enfoque de género en ellos. Por otro lado, el escenario de escasa cobertura y fragmentación de las intervenciones, la asimetría en las capacidades institucionales de las entidades subnacionales para implementarlas, sumados a la insuficiente evidencia sobre sus resultados, son todos factores que amenazan la efectividad de estas intervenciones.

4 **A modo de síntesis**

Las brechas de género son el resultado de restricciones que operan en múltiples dimensiones que se refuerzan mutuamente. Lograr una mayor y mejor participación económica de las mujeres requiere de intervenciones en los múltiples campos de política pública donde se expresan estas brechas y operan sus determinantes. Para alcanzar este objetivo, es clave fortalecer el rol que desempeña la institucionalidad de género en la definición y apoyo en la implementación de las políticas y programas de áreas, donde se manifiestan más fuertemente las desigualdades, como el campo del trabajo y del empleo.

Si bien el cambio de normativa dotó de autarquía al organismo en el manejo de un presupuesto propio la dependencia organizacional de un ministerio constituye un factor que limita formal y simbólicamente el ejercicio de un rol más relevante. Si bien el organismo cuenta con autonomía en el manejo de su presupuesto⁵³, su ubicación en la estructura burocrática estatal sigue sin ocupar el nivel jerárquico

53 — Fuentes del organismo indican que esta autarquía puede verse como una jerarquización del instituto.

recomendable⁵⁴. Según el indicador elaborado por CEPAL, las áreas mujer o de género que dependen de un ministerio (como es el caso del INAM) presentan un nivel jerárquico bajo, mientras que los organismos con rango ministerial ocupan niveles jerárquicos adecuados.⁵⁵

Además, el INAM tiene el desafío de realizar un recorrido en la función de coordinación de ministerios más fuertes, sobre todo para lograr que la asimetría de poder histórica y formal (dado el menor rango organizacional que detenta) no sea un obstáculo en el ejercicio de la rectoría sobre las políticas de igualdad de género. A pesar de su reciente jerarquización, el organismo no había ocupado un lugar de jerarquía, ni contaba con recursos adecuados y equipos técnicos con el conocimiento sectorial suficiente para articular en pie de igualdad con sus pares sectoriales de otros ministerios. Si bien la sanción de leyes, como la Ley Micaela, puede contribuir a ubicar al INAM en un lugar más destacado y reforzar su legitimidad, los aspectos organizacionales antes descritos son factores que amenazan su cuota de poder.

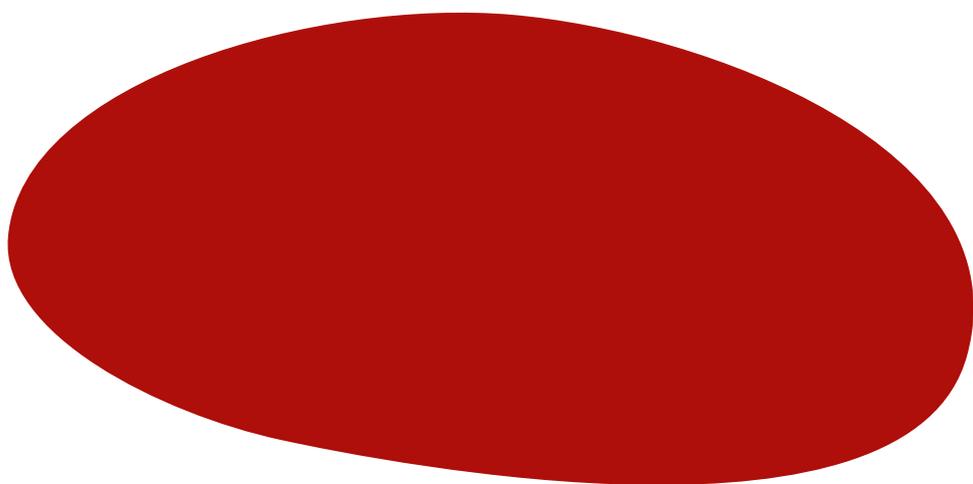
Por último, es necesario resaltar la clásica tensión entre coordinar e implementar políticas (Repetto, 2003). Si el organismo pretende desempeñar un rol importante en la coordinación transversal y la rectoría temática, la implementación de acciones directas (como las contenidas en la Ley 26.485 de Protección Integral a las mujeres) es una amenaza al cumplimiento de aquellas funciones. Es importante destacar que, la implementación directa de una política requiere de recursos que puedan conspirar contra el apropiado desempeño de las funciones de rectoría y coordinación, especialmente en un escenario de escasez.

Ubicar la igualdad de género como prioridad de política pública es un imperativo ético, social y económico. El camino **desde la igualdad formal**, establecido claramente en el marco normativo del país, **hacia la igualdad sustantiva**, requiere la intervención y convergencia de una multiplicidad de actores y políticas que actúen sobre los múltiples determinantes de las desigualdades de género. En su coordinación, es fundamental contar con una entidad rectora, con suficiente liderazgo político y capacidad técnica, que imprima la dirección estratégica, que trace las prioridades, y que lidere la actuación de los múltiples actores e intervenciones. Solo de una manera colectiva y cooperativa se podrá transitar desde políticas fragmentadas a intervenciones integrales para una mayor igualdad sustantiva de género en el trabajo.

54 — En 11 países de América Latina los organismos de la mujer tienen rango ministerial. Entre ellos están los que fueron creados durante esta década: Ministerio de la Mujer de Paraguay (2012), Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables de Perú (2012), Ministerio de la Mujer de Nicaragua (2013), y Ministerio de la Mujer y la Equidad de Género de Chile (2015).

55 — Ver los indicadores sobre el nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM), del Observatorio para la Igualdad de Género de América Latina, CEPAL, disponibles en: <https://oig.cepal.org/es/indicadores/nivel-jerarquico-mecanismos-adelanto-la-mujer-mam>

Capítulo 8



**Políticas públicas nacionales
y brechas de género
en el mercado de trabajo**

Las de la sección planchado, debido a la alta temperatura, en verano se desmayan con frecuencia y, lejos de auxiliarlas, el inspector, reloj en mano, comprueba la duración del síncope a fin de que la obrera integre la jornada de labor.

— Carolina Muzzilli, «Trabajo inhumano en los lavaderos» (1912)⁵⁶

1 ————— Introducción

Carolina Muzzilli fue una de las primeras y más elocuentes voces que se alzaron en defensa de los derechos sociales y laborales de las mujeres trabajadoras en la Argentina de principios del siglo xx. Militante socialista de familia obrera, costurera a destajo, escritora, investigadora y colaboradora en los informes estadísticos de la entonces Dirección Nacional del Trabajo, Muzzilli se propuso conocer a fondo la realidad de su tiempo para transformarla.

En sus folletos, notas de opinión y su obra, *El trabajo femenino*, se interesó especialmente por las condiciones de vida y trabajo de las mujeres, niños y niñas en fábricas, talleres de costura, conventillos y lavaderos mecánicos. Defendió pública y políticamente sus derechos, con fundamento en sus observaciones, entrevistas y en las estadísticas que relevaba y compilaba, y en alianza con otras militantes pioneras. La motivaba su firme creencia en el rol de las instituciones del Estado como agentes de cambio y con el potencial de transformar las condiciones de vida y trabajo de las mujeres, a través de normativa y de políticas públicas adecuadas.

A lo largo de la historia los diferentes estados implementaron políticas que, por acción u omisión, incidieron sobre los determinantes de la situación de las mujeres en el mercado de trabajo. Este conjunto de intervenciones se gestó en coyunturas y por motivos diversos, por eso, actualmente representa un entramado muy heterogéneo. Los problemas a los que buscaron y buscan dar respuesta las políticas (sus objetivos, diseños, modalidades de implementación, alcances, resultados e impacto, entre otros) varían notoriamente entre áreas sectoriales e, incluso, entre programas individuales. A la vez, este abanico de intervenciones es producto de un proceso dinámico, de cambio y reformulación, que ocurre en un contexto normativo e institucional que es específico y también, dinámico.

Este capítulo busca realizar un diagnóstico del marco programático vinculado con la igualdad sustantiva de género en el mercado laboral en Argentina. Para ello, en sintonía con el alcance del diagnós-

⁵⁶ — Citado en Armagno Cosentino, J. (1984).

tico realizado en los capítulos 3, 4 y 5, se centrará en la oferta de políticas a cargo del Estado nacional. Esto se debe a una necesaria priorización de los recursos disponibles para elaborar este libro, y sin desconocer la enorme relevancia que tienen las provincias y los municipios en la implementación de políticas tendientes a una mayor igualdad sustantiva en el mercado de trabajo.

Además, en pos de la claridad conceptual en el análisis y vínculo con los determinantes identificados en el capítulo 6, se organizarán las políticas en función del área sectorial a la que pertenecen (cuidados, conciliación y derecho a la salud sexual y reproductiva, mercado de trabajo y protección social, socioeducativas y para el cambio cultural) en lugar de su dependencia institucional (por ministerio u organismo ejecutor). El diagnóstico de políticas no pretende ser exhaustivo: se profundizará más en aquellas intervenciones de mayor alcance, impacto potencial y trayectoria, a los efectos de identificar los nudos críticos de mejora y potenciales próximos pasos para la agenda económica de género (que se presentarán en la sección IV).

En base a estos criterios, el capítulo se organiza del modo que detallamos a continuación. Primero, analiza la oferta de políticas de cuidados, conciliación y garantía de los derechos a la salud sexual y reproductiva. Segundo, profundiza en las políticas de mercado de trabajo y protección social, que tienen el potencial de actuar en forma directa sobre las brechas laborales y complementan el abordaje de sus determinantes. Tercero, realiza un diagnóstico de las políticas socioeducativas existentes y su vínculo con las trayectorias educativas y formativas de las mujeres. Finalmente, se enfoca en las intervenciones orientadas al cambio cultural en un sentido amplio, tanto en el corto, como mediano y largo plazo. En cada área de política, se explicará el mecanismo que vincula la oferta programática con uno o varios de los determinantes identificados en el capítulo 6, para luego describir la trayectoria, institucionalidad y público al que apunta cada una; y, finalmente, se realizará una síntesis de sus principales resultados y la evidencia disponible acerca de su impacto sobre la problemática.

2 **Cuidados, conciliación y derecho a la salud sexual y reproductiva**

El Estado nacional implementa una serie de intervenciones que impactan positivamente (o tienen el potencial de hacerlo) sobre uno de los principales determinantes de las brechas de género en el mercado de trabajo: las responsabilidades sociales de crianza, enseñanza y cuidado que recaen, en mayor medida, en las mujeres. Si bien en la mayoría de

las ocasiones las intervenciones no fueron diseñadas desde esta perspectiva de género, ni con el fin de cerrar las brechas entre varones y mujeres en el mercado laboral; en la actualidad, el Estado posee líneas de acción en materia de servicios de cuidado y tiempo para cuidar, conciliación entre las esferas familiar y laboral, y garantía de los derechos a la salud sexual y reproductiva.

2.1 Espacios de cuidado para personas con dependencia

Espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) para la primera infancia

Existe amplia evidencia del impacto positivo que tiene la provisión de servicios CEC⁵⁷ para la inserción laboral de las mujeres. Dado que son ellas las que realizan la mayor parte de las tareas de cuidado, la opción de acceder a espacios públicos de calidad, en donde se promueva el aprendizaje y el desarrollo infantil, implica aminorar el efecto que las restricciones de tiempo tienen sobre el ejercicio de su autonomía económica (Cardini, Díaz Langou, Guevara, & De Achával, 2017).

Los espacios CEC para la primera infancia en Argentina son un universo heterogéneo: hay espacios públicos, privados y comunitarios. Los públicos dependen directamente del gobierno nacional, de los gobiernos provinciales y de los municipales. Algunos dependen de ministerios de desarrollo social o humano, otros son servicios educativos, y hay algunos que incluso, están insertos en la estructura de los ministerios de salud. Los comunitarios, por su parte, también dependen de organizaciones que son muy diversas entre sí, en términos de institucionalidad, misión, recursos y capacidades. El subuniverso de los privados también es un escenario heterogéneo: algunos están regulados por las áreas de educación provinciales o municipales, mientras que otros encuentran regulación en las áreas de comercio (Cardini et al.).

Actualmente no se conoce públicamente cuántos espacios CEC hay, cuál es su calidad, cuántos asistentes reciben, ni qué tipo de profesionales trabajan allí. También se desconoce la demanda real de cuidado, dado que los instrumentos de relevamiento de información no preguntan a las familias sobre esa dimensión. El Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia (RENEPI) contabilizó alrededor de 4500 espacios muy diversos; sin embargo, la actual gestión de la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNAF) desestima

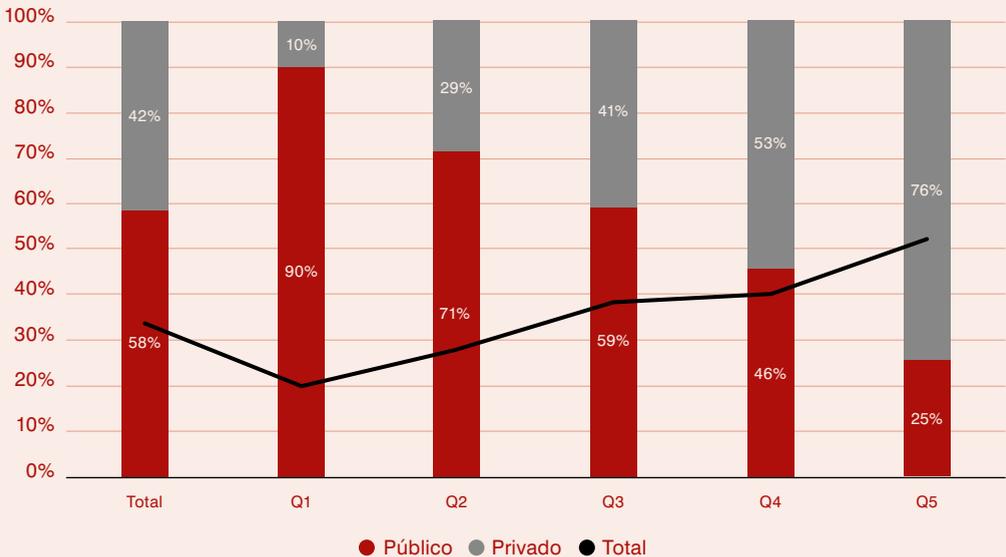
57 — Cuidado, enseñanza y crianza constituyen elementos indivisibles en toda acción destinada a la primera infancia (Broström, 2006). La división de estos componentes se dio por la aparición a fines del siglo XIX de instituciones de «enseñanza», al tiempo que los espacios de «cuidado» surgieron como respuesta a la masiva inclusión de las mujeres en el mercado de trabajo. Esta división se traduce en un desarrollo fragmentado y heterogéneo de las políticas de primera infancia, que incumple los derechos de niñas/os al desarrollo pleno de sus potencialidades y genera una sobrecarga de tarea sobre las mujeres. Al ser las principales responsables culturalmente de la crianza y el cuidado, son quienes deben hacerse cargo de las tareas que no brinda el Estado, producto de esta división (Cardini, Díaz Langou, De Achával, & Guevara, 2017).

ese conteo y no lo considera información fiable⁵⁸. Al conteo hay que sumar, además, los jardines maternos y de infantes, incorporados formalmente a los sistemas educativos y no.

En términos de cobertura, el último dato disponible estima que apenas 32% de los niños y niñas de 0 a 5 años asistía a un espacio CEC (Gráfico 70). Sin embargo, el dato es de la Encuesta de Condiciones de Vida de la Niñez y la Adolescencia (ECOVNA, Ministerio de Desarrollo Social & UNICEF, 2013), por lo que pudo haber variaciones desde entonces. La ECOVNA también informa sobre grandes heterogeneidades en términos de ingreso y de región: mientras que las familias más pobres son las que menos acceden a los servicios, Ciudad de Buenos Aires es la que más cobertura tiene, frente a NOA y NEA.

GRÁFICO 70

Tasa de asistencia a instituciones CEC de la población de 0 a 4 años, según quintiles de ingreso y tipo de gestión. Principales aglomerados urbanos. 2011-2012.



Fuente: CIPPEC en base a ECOVNA 2011-2012 (Ministerio de Desarrollo Social y UNICEF, 2013).

En términos de impacto, no existe mucha evidencia para el caso argentino. Es de destacar, sin embargo, un estudio realizado en conjunto por CIPPEC, FLACSO y UNICEF acerca de los espacios de primera infancia del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (2015). Los resultados deben interpretarse de forma acotada al territorio porteño, sin embargo, son relevantes porque el modelo del GCBA

58 — Auditoría General de la Nación (2018): Respuesta del organismo (SENNAF) a la auditoría de la implementación de la Convención Sobre los Derechos del Niño de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia. Auditoría General de la Nación. Proyecto n.º 54 2291.

es el que siguió el gobierno nacional a partir de diciembre de 2015. El estudio se concentra particularmente en el efecto del Programa de Centros de Primera Infancia (CPI) sobre la asistencia de niñas/os a estos espacios de la Ciudad de Buenos Aires. Además, reporta efectos sobre la inserción laboral de los progenitores y los ingresos del hogar, aunque el tamaño de la muestra no permitió representatividad para desagregar por el género del individuo que responde. De la muestra de adultos que tomaron el cuestionario: 25% afirmó que pudo retomar su actividad laboral; 19% logró aumentar la cantidad de horas de trabajo; y 13% pasó de la inactividad a la búsqueda activa de empleo. En forma complementaria, otro dato ilustrativo de esta situación es el hecho de que 81% de los padres asegura que, a partir de la incorporación al programa, puede «llegar más cómodo a fin de mes». El programa de CPI también genera efectos en la redistribución del tiempo al interior del hogar: 52% de los padres/madres asegura que ahora tiene más tiempo para dedicarle a su familia; 47% puede dedicarse más a tareas del hogar; y 43%, a actividades personales (CIPPEC, FLACSO, & UNICEF, 2015).

A partir de 2015, el Poder Ejecutivo Nacional asumió un liderazgo más enfático acerca de la necesidad de avanzar en la construcción de nuevos centros y jardines, y mejorar su calidad. Esta agenda, no obstante, parece estar más vinculada a la del desarrollo infantil, que a la de la igualdad de género, como queda manifestado en las piezas normativas que creó para ello.

El Estado posee líneas de acción en materia de servicios de cuidado y tiempo para cuidar, conciliación entre las esferas familiar y laboral, y garantía de los derechos a la salud sexual y reproductiva. Sin embargo, la mayoría de las intervenciones no fueron diseñadas desde una perspectiva de género.

El **Plan Nacional de Primera Infancia** comenzó a implementarse en 2016 a partir del decreto 574. La población objetivo fueron las/os niñas/os de entre 45 días y 4 años, y el decreto refuerza el criterio de priorización de las familias en situación de vulnerabilidad. El plan es gestionado por la Subsecretaría de Primera Infancia de la SENNAF. Dentro de este plan figuran acciones de acompañamiento familiar, pero también de creación y fortalecimiento de espacios de primera infancia. Las provincias adhirieron al plan y se inició un período de priorización de aquellos espacios a fortalecer. El fortalecimiento incluye una transferencia inicial para invertir en mejoras de infraestructura y transferencias mensuales, que varían en función de si la administración del

centro es pública o comunitaria y según la cantidad de niñas/os que asisten. La transferencia mensual por niña/o es mayor en el caso de los espacios gestionados por organizaciones de la sociedad civil. A pesar de la intención inicial de construir 3000 centros de desarrollo infantil, se construyeron menos de 20 nuevos centros y se fortalecieron, a mayo de 2019, alrededor de 1800⁵⁹. No hay información disponible para determinar si estas construcciones y fortalecimientos implicaron un aumento de cobertura, dimensión relevante para estimar el impacto sobre la autonomía económica de las mujeres, más allá de la mejora de la calidad.

En el Presupuesto 2018, el Programa Nacional de Primera Infancia fue incorporado dentro de las prioridades del gobierno. Se le destinó inicialmente un total de \$1530 000 000 al **Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia**, pero, finalmente, se redujo a \$887 000 000, de los cuales se ejecutó alrededor del 90%. A su vez, en el transcurso de 2018 se incorporó el **Programa de Apoyo** al Plan Nacional de Primera Infancia «que se propone aumentar la cantidad de EPI en funcionamiento, mejorar la interacción entre cuidadoras y niñas/os y desarrollar insumos analíticos para informar el diseño del Programa Primeros Años». Si bien no estaba presupuestado inicialmente, finalmente tuvo una partida de \$61 000 000, de los cuales se ejecutó el 91%. Para 2019, el Programa Nacional de Primera Infancia tiene asignados \$510 000 000, lo que implica una importante disminución a menos de la mitad en la asignación incluso en términos nominales en relación con el año anterior. El Programa de Apoyo al Plan Nacional de Primera Infancia tiene, por su parte, asignados \$107 000 000. Su asignación, en conjunto con el Programa de Promoción y Asistencia a Espacios de Primera Infancia de 2019, sigue siendo nominalmente inferior a las del año previo (Díaz Langou, Florito, & Karczmarczyk, 2018).

Desde el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, respecto a la inversión en el área de primera infancia, se destaca el **Programa de Fortalecimiento Edificio de Jardines de Infantes**, ejecutado desde la Dirección General de Infraestructura. Este programa tiene el objetivo de ampliar la cobertura de los jardines de infantes en el territorio nacional a partir de la construcción de nuevas salas y edificios, y la refacción de los establecimientos existentes con un presupuesto, en 2019, de alrededor \$2500 000 000. La intención es garantizar la obligatoriedad de la sala de 4 y universalizar la de 3. Esto representa una reducción significativa respecto al mismo programa que, en 2018, tenía una asignación de \$2920 000 000, de los cuales 70% fue ejecutado. Este

59 — Dato provisto por el responsable de la Subsecretaría de Primera Infancia de la Secretaría de Niñez, Adolescencia y Familia del Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.

programa se enmarca en el **Plan Tres Mil Jardines**, impulsado por el ministerio en 2016, que tenía el objetivo de construir 3000 nuevos establecimientos, o 10 000 salas, entre 2016 y 2019 y así, alcanzar 100% de cobertura para 2026. Debido a las considerables subejecuciones de las obras planificadas, la implementación del plan dista de cumplir con las metas anunciadas: contabilizando la construcción de las 768 nuevas aulas anunciadas para 2019, se alcanzaría un total de 3552 salas en todo el país desde 2016, un poco más de un tercio de las anunciadas.

En resumen, a pesar de la importancia que la evidencia señala sobre la necesidad de contar con una red de espacios CEC, tanto para el aprendizaje y el desarrollo infantil, como para la eliminación de la restricción del tiempo para las mujeres, **una política integral de espacios CEC sigue siendo desafiante**. Además de que la oferta es escasa, la insuficiencia de información acerca de la potencial demanda no permite definir criterios objetivos y estratégicos para la priorización territorial de la construcción. Además, la agenda sigue estando concentrada en la educación y el desarrollo temprano, y sigue sin vincularse con la igualdad de género, por lo que se observa un alto grado de desarticulación respecto de políticas activas del mercado de trabajo y de terminalidad educativa y formación profesional (De León & Florito, 2016).

Espacios y servicios de cuidado para personas con discapacidad con dependencia

Argentina avanzó, gradualmente, en el paradigma de derechos para abordar la situación del 13% de la población que vive con alguna forma de discapacidad. Tanto en la normativa, como en el diseño de políticas públicas se observa un pasaje de la lógica asistencialista y centrada en la rehabilitación individualizante, a una promotora y enfocada en la relación entre el medio y la persona (Venturiello, 2016).

En 2008, Argentina sancionó y promulgó la Ley 26.378 de Adhesión a la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad, aprobada por la Organización de Naciones Unidas en diciembre de 2006. En 2017, el gobierno nacional creó, mediante el decreto 698/2017, la **Agencia Nacional de Discapacidad (AND)** bajo la órbita de la Secretaría General de Presidencia. La Agencia tiene el mandato de nuclear todas las disposiciones e intervenciones del Estado dirigidas a las personas con discapacidad. Sus funciones incluyen: la puesta en práctica de lo dictado por la Ley 24.314 de Sistema de Protección Integral de Personas con Discapacidad y la Ley 24.901 de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a Favor de las Personas con Discapacidad. Esta última obliga a las obras sociales y entes similares a prestar determinados servicios a las personas

con discapacidad, según el grado en el que lo requieran. La normativa también dispone que, en caso de que la persona no cuente con cobertura de salud, el sistema público debe hacerse cargo.

Entre las prestaciones se incluyen dos que pueden tener un efecto directo sobre la inserción laboral de las mujeres: los centros de día para personas con discapacidad y los sistemas alternativos al grupo familiar. Los primeros consisten en espacios de desarrollo de actividades culturales, educativas, deportivas, entre otras, para las personas con discapacidad. Los sistemas alternativos, en cambio, son residencias de larga estadía, pequeños hogares y hogares en los que las personas con discapacidad pueden vivir cuando no puedan permanecer en su grupo familiar de origen. La ley estipula que los prestadores de cobertura de salud y el Estado pueden optar por tener oferta propia o vincularse con privados, siempre que se cumplan estándares de calidad que deben ser monitoreados por el organismo competente (en este caso, la Agencia Nacional de Discapacidad). A su vez, la ley 26.480 incorporó la prestación de asistencia domiciliaria al nomenclador de prestaciones básicas de la ley 24.901.

La AND desarrolló un Plan Nacional de Discapacidad (2017-2022) en el que estipuló una serie de principios, objetivos y metas. Entre ellas está la reglamentación del artículo 39 de la ley 26.280 sobre prestación de asistencia domiciliaria, que todavía no se cumplió. Además, el plan se propuso fortalecer el registro de los servicios para personas con discapacidad y agilizar el trámite de obtención del Certificado Único de Discapacidad, como también hacer un costeo de las prestaciones básicas obligatorias para avanzar en su efectiva implementación. Sin embargo, según el Estudio Nacional de Personas con Discapacidad, apenas 33% de la población con discapacidad lo posee en vigencia (INDEC-ENPPD, 2018). Esto es preocupante, ya que el certificado es la puerta de entrada a otras prestaciones relevantes para la garantía de los derechos de las personas con discapacidad.

Como conclusión, a pesar de que existe un marco normativo propicio para garantizar los derechos de las personas con discapacidad con dependencia, actualmente se está en una etapa inicial de formulación de planes, costeos y estrategias de implementación de políticas que garanticen su efectivo cumplimiento. Quedan pendientes desafíos vinculados con la forma de acceso a los servicios (cobertura del certificado de discapacidad) y la concreta regulación de la prestación en general, aunque en particular, de aquellos vinculados al cuidado desde una perspectiva que trascienda lo estrictamente sanitario.

Espacios y servicios de cuidado para las personas adultas mayores con dependencia

Para abordar los requerimientos de cuidado de las personas mayores, es fundamental considerar que las necesidades no son homogéneas, ni en su prevalencia, ni en su intensidad. No todas las personas mayores están en situación de dependencia; dependencia que, a su vez, tiende a ser progresiva, a medida que pasa el tiempo. Además, debe considerarse que la dependencia no es una característica intrínseca del adulto mayor, sino que es resultado de un «interjuego» entre la natural pérdida de algunas capacidades y las condiciones del medio en el que se produce (Florito, 2017).

En Argentina, Indec categoriza la valoración funcional, es decir, la dependencia, en básica e instrumental. La primera de ellas se refiere a la posibilidad de la persona mayor de desplazarse por sus propios medios en su hogar, realizar actividades de la vida diaria, como vestirse, bañarse o alimentarse. La segunda, en cambio, señala la capacidad para hacer tareas de mayor complejidad, tales como: usar dinero, efectuar compras, cocinar o administrar sus medicamentos (Florito, 2017). Según la Encuesta de Condiciones de Vida de los Adultos Mayores (Indec-ENCVAM, 2014), 10% de la población relevada (mayores de 60 años) tiene dependencia básica y 22%, dependencia instrumental. Para el subgrupo de mayores de 75 años, sin embargo, esta proporción aumenta: 21% y 41%, respectivamente. A su vez, la asistencia a las personas mayores, tanto dependientes en tareas básicas, como en tareas instrumentales, está predominantemente familiarizada: 78% reportó que es un familiar, por lo general, alguna hija mujer, la que los ayuda (Indec-ECVAM, 2014). En consecuencia, se puede decir que la oferta de servicios públicos para el cuidado de las personas adultas mayores –tengan la configuración de centros de día o de centros de larga estadía– no llega a satisfacer la demanda que existe respecto del cuidado. Lamentablemente, no existe un registro de estas instituciones, ni están reguladas por un marco nacional común. Tampoco hay datos disponibles acerca de la cobertura de prestaciones vinculadas con apoyo a través de cuidadores profesionales domésticos, prestación que ofrecen las obras sociales y PAMI.

En síntesis, a pesar de que los datos ofrecen un panorama de alta demanda de servicios y espacios de cuidado para la población adulta mayor, no se cuenta con información acerca de la cobertura efectiva de estos centros. Su regulación es heterogénea y no tiene los mismos estándares de calidad en todo el territorio nacional.

Jornada extendida para educación primaria

En la actualidad, el formato del nivel primario que predomina en la escuela de gestión pública es el de la jornada simple, que tiene una duración promedio de cuatro horas diarias. Sin embargo, existen argumentos que justifican avanzar en la extensión de la jornada, basados en los beneficios que esto podría tener sobre los aprendizajes y las trayectorias de las/os estudiantes. Esto es cierto, particularmente, para niñas/os provenientes de hogares de menor nivel socioeducativo, ya que a través de las jornadas extendidas podrían acceder a conocimientos y prácticas que sí adquieren sus pares de sectores más favorecidos, a través de ofertas privadas (Veleda, 2013).

La Ley 26.075 de Financiamiento Educativo de 2005 estableció la meta de que al menos 30% de los alumnos de escuelas de gestión pública debían asistir a jornada extendida para 2010. Sin embargo, en 2017 solo 23% de las escuelas públicas ofrecían jornada extendida o completa, y apenas 14% de las/os niñas/os asistían a escuelas con esta modalidad (Ministerio de Educación, 2017). En resumen, la meta propuesta de ampliación de la jornada escolar no se cumplió, a pesar de que pasó casi una década desde su fecha límite.

2.2 Régimen de licencias por maternidad, paternidad y familiares

Las licencias por maternidad, paternidad y familiares son un instrumento clave para alcanzar la corresponsabilidad social de las tareas de cuidado, tanto hacia adentro de las familias, como entre los diferentes actores sociales. Ellas son críticas para el ejercicio del derecho a cuidar y ser cuidado, y su ampliación es clave en el período de transición demográfica que experimenta Argentina (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2017). Existe evidencia acerca de la potencialidad de este instrumento de política para mejorar el acceso y las trayectorias laborales de las mujeres (Dahl, Loken, Mogstad, & Salvanes, 2016). Sin embargo, los resultados no son lineales: el diseño importa y, en particular, el grado de maternalismo del esquema. Un régimen maternalista es aquel que reproduce la noción de que las mujeres son las principales responsables de las tareas de cuidado ante la ocurrencia de un nacimiento, y por ello deben priorizar el vínculo con el recién nacido, más que los padres varones. Esta característica se manifiesta en la brecha en cantidad de días entre las licencias por maternidad y paternidad (Blofield & Martínez Franzoni, 2014). Una licencia por maternidad, relativamente larga en comparación con la de los varones, puede generar efectos negativos en la trayectoria laboral de las mujeres, en términos de probabilidad de volver al trabajo, de acumular experiencia y de promoción laboral.

En el país, existen dos grandes grupos de esquemas de licencias: el de trabajadores privados y el de trabajadores públicos. Sin embargo, existe también gran diversidad dentro de estos dos grupos. Por su parte, los trabajadores informales, autónomos y monotributistas están excluidos de estas prestaciones.

El **empleo privado** se encuentra regulado por la Ley 20.744 de Contrato de Trabajo (LCT). Esta norma dispone la existencia de licencias por maternidad (para las mujeres) y por nacimiento de hijas/os (para los varones) para trabajadores en relación de dependencia. También dictamina los permisos de lactancia y períodos de excedencia. La ley otorga una licencia por maternidad de 90 días con una tasa de reemplazo del 100% del salario de la trabajadora, financiada por ANSES, y concede 2 días de licencia por paternidad, de los cuales, al menos uno, debe ser hábil; y su costo debe ser afrontado por el empleador. En la regulación no existen las licencias familiares, es decir, días que se puede tomar cualquiera de los dos progenitores, luego de ejercer las licencias anteriores. Tampoco se contempla la diversidad de conformaciones familiares posibles, por lo que la ley entra en tensión con los avances normativos de cumplimiento de los derechos de la comunidad LGBT+. Las familias homoparentales y las adoptantes no disfrutan de los mismos derechos. Tampoco se consideran días adicionales de licencia por embarazos múltiples, ni por hijas/os con discapacidades.

Sobre la base de la LCT, algunos convenios colectivos de sectores específicos lograron acuerdos que superan estos mínimos. Por ejemplo, la Ley 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario, sancionada en 2011, iguala la duración de la licencia de maternidad de la LCT, pero amplía la licencia por paternidad a 30 días corridos. Al igual que la LCT, esta ley no contempla licencias en casos de adopción ni extensiones, en caso de partos múltiples.

El **empleo público**, por su parte, es regulado según su jurisdicción. A nivel nacional, el instrumento que establece las condiciones laborales para la Administración Pública Nacional es el Convenio Colectivo de Trabajo (CCT). Este convenio estipula una licencia por maternidad de 100 días, respetando el piso establecido por OIT de 98 días, y una licencia por paternidad de 5 días. Dicho convenio también establece 10 días corridos adicionales, en caso de parto múltiple. En caso de adopción, se otorgan 100 días de licencia para la madre y 30 días al padre.

Los gobiernos subnacionales tienen potestad para regular el empleo público a nivel provincial. Esto incluye a las/os trabajadoras/es de las administraciones públicas provinciales, del sistema de salud, del sistema educativo y de las fuerzas policiales. Esta potestad implica que los días que recibe cada familia, cuyas/os progenitoras/es trabajan en el

sector público provincial, están condicionados por el lugar de residencia. Existen grandes variaciones, tanto para la licencia por maternidad, como para la de paternidad.

En este marco, menos de la mitad de las personas en Argentina tienen derecho a una licencia ante un nacimiento o adopción. Entre los trabajadores varones, solo 47,5% está en posición de acceder a esta prestación de la seguridad social, mientras que 51% de las trabajadoras puede hacerlo (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2017). **Las licencias, a pesar de su relevancia, están estrictamente asociadas a los derechos de los trabajadores formales y no a los de todas las personas que tienen necesidades de cuidado.** Esto es un ejemplo paradigmático de lo que se denomina universalismo fragmentado o corporativista, más aún cuando se considera que también existe heterogeneidad en términos de cantidad de días entre los grupos cubiertos (Filgueira, 1998).

En resumen, se puede decir que el esquema general de licencias por maternidad, paternidad y familiares es bastante heterogéneo. Además, el sistema está segmentado (solo para trabajadores formales en relación de dependencia) y fragmentado, en términos del sector de la economía (privado o público) y del territorio (heterogeneidad provincial y municipal).

2.3 Conciliación de la vida familiar y laboral y corresponsabilidad

La incorporación de las mujeres al mercado de trabajo no fue acompañada por una mayor participación de los varones en las actividades de la esfera doméstica. En Argentina, tampoco se implementaron políticas significativas que favorezcan la conciliación de la vida laboral y familiar, es decir, políticas que tiendan a un equilibrio entre las actividades productivas y reproductivas que realizan las personas. Esta ausencia de iniciativas públicas contribuye a la falta de corresponsabilidad entre las mujeres, los varones y el Estado.

La literatura diferencia variantes de las políticas de conciliación, incluyendo:

- ▶ Posibilidad de controlar la cantidad de horas de trabajo (especialmente, su disminución voluntaria a través de esquemas de reducción de la carga horaria por un tiempo determinado o a través del trabajo compartido, en el que dos o más trabajadores comparten un trabajo de jornada completa).
- ▶ Tiempo de trabajo flexible⁶⁰ (mediante la distribución y organización de las horas de trabajo, sin alterar la cantidad de horas asignadas, y muchas veces con un registro a través de un banco de horas).

60 — Es importante diferenciar las políticas de tiempo de trabajo flexible de las modalidades de empleo flexible. Las primeras implican variabilidad en la cantidad de horas trabajadas y en los momentos de trabajo por día o semana, mientras que las segundas refieren a flexibilidad contractual, salarial o funcional (Messenger, 2018).

- ▶ Trabajo remoto o teletrabajo (flexibilidad respecto del lugar donde se desarrolla el trabajo, con posibilidad de trabajar fuera del espacio habitual) (Chung & Van der Lippe, 2018).

En la LCT la única medida que favorece la conciliación se incluye en el artículo 179, que establece que las trabajadoras madres de lactantes podrán disponer de dos descansos de media hora o un descanso de una hora por día hasta que la niña/o cumpla un año. Sin embargo, la normativa no otorga a los trabajadores varones la posibilidad de tomarse descansos para alimentar a sus hijas/os, previniendo la redistribución de estas tareas entre mujeres y varones.

Si bien hubo intentos de modificar la LCT para promover medidas de conciliación y corresponsabilidad, los avances hasta la fecha han sido infructuosos. Un caso resonante fue el proyecto de Ley de Equidad de Género, presentado en 2018, que planteaba la modificación del régimen de licencias, la posibilidad de realizar trabajo a distancia y de realizar actividades en jornada reducida hasta que el hijo cumpliera cuatro años, tanto para mujeres como para varones. Sin embargo, no hubo consenso entre los actores y su tratamiento no prosperó.

En el ámbito rural, la problemática de la conciliación y la corresponsabilidad se agudiza. La superposición entre la dimensión familiar y la laboral, que suelen ocurrir en el mismo ámbito, complejizan las posibilidades de implementar políticas en este aspecto. La Ley 27.118 de Agricultura Familiar, sancionada en 2014, plantea su objetivo de «contribuir a eliminar las brechas y estereotipos de género» mediante las políticas públicas y menciona su intención de brindar especial atención a la situación de las mujeres. El artículo 31 establece el deber del Estado de garantizar el acceso de toda la población rural a los servicios sociales y de promover el desarrollo social a través de políticas integrales que se coordinen con organismos jurisdiccionales. Sin embargo, no se realiza ninguna mención a cuestiones de cuidado, de conciliación o de corresponsabilidad.

El sector privado nacional ha sido pionero en promover opciones para facilitar la conciliación y otorgar mayor flexibilidad horaria a las/os trabajadoras/es. En este marco, el Ministerio de Trabajo creó en 2013 el **Programa de Promoción del Empleo en Teletrabajo (Propet)**, cuyo objetivo es promover la adopción de modalidades de trabajo a distancia en el sector privado mediante la adhesión voluntaria de empresas. El Propet monitorea el desarrollo de las actividades de teletrabajo, las condiciones de trabajo decente, y también, brinda herramientas de seguridad jurídica. Sin embargo, dado su carácter voluntario, su cobertura es limitada. La Superintendencia de Riesgos del Trabajo, por su

parte, estableció el deber de la parte empleadora de informar a las aseguradoras de riesgos del trabajo (ART) cuando las/os trabajadoras/es realicen teletrabajo y de brindar a sus empleadas/os ciertos elementos de salud y seguridad para incorporar en su lugar alternativo de trabajo (resolución 1552/2012).

En línea con el avance del sector privado, algunos convenios colectivos también otorgan mayores derechos para la conciliación que los establecidos en la LCT. Así, hay negociaciones sectoriales que incluyen la posibilidad de adoptar la jornada reducida durante un tiempo determinado, las licencias por adaptación escolar, y también, la disponibilidad de un banco de horas (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2015).

En síntesis, desde la política pública, la normativa existente es limitada. Además, muchas de las reglamentaciones refuerzan los estereotipos de género, dado que facilitan la conciliación de las mujeres y no la de los varones, obviando la necesidad de promover la corresponsabilidad.

2.4 Derecho a la salud sexual y reproductiva

Garantizar los derechos sexuales y reproductivos de las mujeres es crítico para que las decisiones acerca del inicio de la vida reproductiva puedan ser tomadas de forma libre y segura, con el acceso a la mejor información, servicios y prestaciones. En Argentina, de acuerdo con los últimos datos disponibles, la mayoría (59,1%) de las nuevas madres con partos atendidos en el subsistema público de salud reportan, en el posparto inmediato, que la tenencia de su hijo no fue buscada o planificada (SIP-G, 2015)⁶¹. La no intencionalidad es superior para el caso de las madres adolescentes, entre las que asciende a 68% en el mismo período. Los niveles de embarazo no intencional a nivel nacional atestiguan las barreras de acceso y los desafíos de cobertura y calidad de las políticas públicas de derecho a la salud sexual y reproductiva⁶².

La imposibilidad de decidir plenamente sobre si y cuándo tener una/un hija/o, para muchas mujeres en Argentina, menoscaba seriamente sus autonomías, en especial dado el marco restrictivo para el acceso a la interrupción voluntaria del embarazo (IVE) y la fuerte familiarización y feminización de las responsabilidades sociales de cuidado, tal como se describe en el capítulo 6. En particular, cuando el embarazo y la maternidad ocurren en la adolescencia o en la niñez, se asocian con

61 — Los datos del Sistema Informático Perinatal – Gestión (SIP-G) aquí citados corresponden al promedio consolidado para el período 2010-2014, publicados en 2015.

62 — La salud sexual hace referencia a un completo estado de bienestar físico, mental y social en relación con la sexualidad y las relaciones sexuales. La salud reproductiva está vinculada con las funciones y procesos reproductivos. La conjunción de ambas, en lo relativo al inicio de la vida reproductiva, implica el derecho a disfrutar de una sexualidad placentera y segura, con las garantías necesarias para poder decidir tener o no tener hijos, cuándo y con qué frecuencia hacerlo (Organización Mundial de la Salud, 2006) (Temmerman, Khosla, & Say, 2014).

impactos negativos en las trayectorias educativas y laborales, y en la salud integral (Binstock, 2016; Ganchimeg et al., 2014; Conde-Agudelo, Belizán, & Lammers, 2005). Además, como se mencionó en la sección II, de acuerdo con la última Encuesta Nacional de Jóvenes (INDEC-ENJ, 2014), 30% de las jóvenes de entre 15 y 29 años que abandonó el secundario, lo hizo por embarazo o maternidad, y 42% de las jóvenes que cuidan a otras personas tuvo que dejar de estudiar o trabajar para dedicarse a esa labor. Además, la inactividad es más alta entre las madres jóvenes que entre las jóvenes que no son madres, y 67% de las jóvenes que no estudian, no trabajan y no buscan trabajo son mujeres que realizan actividades de cuidado en sus hogares (De León, 2017).

El Estado nacional implementa una serie de programas, dependientes de la actual Secretaría de Gobierno de Salud del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, que apunta a otorgar información, servicios y prestaciones, para el ejercicio pleno de los derechos vinculados con la salud sexual y reproductiva. Dado el efecto que el embarazo no intencional tiene sobre la probabilidad de ingresar y permanecer en el mercado de trabajo, en este análisis se desarrollarán principalmente las intervenciones que buscan garantizar los derechos reproductivos de las mujeres, en especial, aquellas vinculadas con las decisiones acerca de la tenencia de hijas/os⁶³. Las líneas de acción del **Programa Nacional de Educación Sexual Integral (ESI)** (Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología), por su parte, son un componente fundamental de cualquier estrategia de política pública vinculada con el pleno goce de derechos sexuales y reproductivos y, en particular, con la toma de decisiones libre e informada acerca de la maternidad y paternidad. Sin embargo, dado el fuerte énfasis en la integralidad que propone la ESI (con foco en dimensiones de género, afectividad, diversidad y derechos, y no meramente en los aspectos sanitarios y de cuidado del cuerpo), esta política se desarrollará en el apartado sobre cambio cultural del presente capítulo.

Frente a este encuadre, es preciso mencionar las líneas de acción de, al menos, tres áreas del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, al igual que analizar una estrategia interministerial con el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.

En primer lugar, dentro de la Secretaría de Promoción de la Salud, Prevención y Control de Riesgos, cabe mencionar a la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva (DSSyR). Creada, en un principio, como **Programa**

63 — El foco en las responsabilidades sociales de cuidado y conciliación como determinante de las brechas de género en el mercado de trabajo explica la decisión de no desarrollar, en este apartado, intervenciones públicas vinculadas con otros derechos sexuales y reproductivos como las prestaciones del Plan SUMAR orientadas a disminuir la mortalidad infantil y materna, las acciones de la Dirección de Sida y Enfermedades de Transmisión Sexual o el asistente virtual Chat Crecer con Salud, todas del Ministerio de Salud y Desarrollo Social.

Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable (PNSSyPR) por la ya mencionada ley 25.673 en 2002; el área comenzó a operar en 2003, año en que dependía de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia. En 2018, el PNSSyPR fue jerarquizado y convertido en dirección. Sus objetivos de trabajo, como se anticipó en el capítulo 7, giran en torno a garantizar un nivel más elevado de salud sexual y reproductiva para toda la población, con el fin de que pueda adoptar decisiones libres, autónomas y sin discriminación, coacciones ni violencias con respecto a ella. La dirección implementa una serie de líneas de acción. En primer lugar, en articulación con la actual Coordinación de Medicamentos Esenciales (ex Cobertura Única de Salud - Medicamentos y, anteriormente, Programa Remediar), coordina la distribución de métodos anticonceptivos (MAC) y otros insumos a efectores de todos los niveles de atención de la salud de todas las jurisdicciones del país. En segundo lugar, la DSSyR busca promover la calidad de la atención en los servicios de salud sexual y reproductiva desde una perspectiva de derechos, género y diversidad; y fortalecer la estrategia de consejerías en salud sexual y reproductiva, un modelo de atención médica centrado en la autonomía y en la integralidad de las personas. La DSSyR concreta estas aspiraciones a través de sus actividades de formación y actualización a equipos de salud en todas las provincias del país. En tercer lugar, la DSSyR desarrolla estrategias, acciones y contenidos de comunicación adecuados a distintos destinatarios y contextos, incluyendo la distribución de materiales de comunicación y la gestión de la línea de Salud Sexual (una línea telefónica nacional, gratuita y confidencial que brinda información sobre derechos sexuales y reproductivos). Finalmente, la DSSyR también monitorea y evalúa sus propias acciones y estrategias, y sistematiza información estadística vinculada, por ejemplo, con la distribución y el acceso a MAC de larga duración. Pero la DSSyR enfrenta una serie de desafíos.

Existen problemas de disponibilidad de la canasta completa de MAC en los efectores de salud de todos los niveles de atención a nivel federal. Los procesos de financiamiento, compra y distribución de los insumos muchas veces presentan dificultades para garantizar la disponibilidad plena para satisfacer la demanda en los servicios (especialmente, en el caso de métodos particulares, como el inyectable trimestral en algunas regiones, o, entre los de larga duración, el implante subdérmico, de mayor costo unitario (aunque menor por período de cobertura que sus equivalentes hormonales de corta duración) y la complejidad en el proceso de compra. Algunos de estos desafíos comenzaron a atenderse en el marco del **Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia (ENIA)**, en especial, para la población adolescente en 12 provincias (ver Recuadro 9). Sin embargo, todavía

persisten debilidades en la gestión de insumos. El acceso oportuno a los MAC, principalmente para los usuarios de métodos de duración corta y media, es crítico para garantizar una cobertura efectiva.

En segundo lugar, existen dificultades de diferente índole para garantizar que, incluso si los insumos y prestaciones están disponibles, puedan ser accesibles a los usuarios. Así, por ejemplo, en algunas jurisdicciones y regiones sanitarias específicas, existen dificultades para garantizar que haya profesionales de la salud habilitados, capacitados y dispuestos para proveer todo el abanico de prestaciones de salud reproductiva que el marco legal garantiza. Este es el caso de la colocación de métodos de larga duración (especialmente, en adolescentes que así lo demanden) y la realización de otras prácticas, como de interrupción legal del embarazo (ILE) o entrega de anticoncepción hormonal de emergencia, al igual que el sostenimiento de consejerías en salud sexual en todos los servicios. A los escasos recursos humanos y físicos, especialmente en los equipos provinciales de salud sexual y reproductiva, se suman, en ocasiones, resistencias de parte de actores de veto que son relevantes para proveer servicios específicos. Estos son otros factores críticos que generan barreras de acceso a las prestaciones.

El caso del acceso a la ILE es, en este sentido, especialmente ilustrativo. En Argentina, la interrupción voluntaria del embarazo está regulada desde hace casi cien años por el Código Penal de la Nación (1921). Siguiendo la interpretación que realizó la Corte Suprema de Justicia de la Nación en 2012 (fallo F., A. L. s/ Medida autosatisfactiva), establece como regla la penalización del aborto y como excepción el derecho a la no punibilidad o a la ILE, de mediar una de las siguientes tres causales:

1. Cuando el embarazo representa un peligro para la vida de la mujer, niña o adolescente que no puede ser evitado por otro medio;
2. Cuando el embarazo representa un peligro para la salud de la mujer, niña o adolescente que no puede ser evitado por otro medio;
3. Cuando el embarazo proviene de una violación a la mujer, niña o adolescente, posea o no una discapacidad intelectual o mental.

La penalización a nivel nacional, sumada a las fuertes barreras de acceso existentes en la práctica para llevarla a cabo, incluso en los casos enmarcados bajo el sistema de causales vigente, explica que, en Argentina, el aborto se ubique, desde hace tiempo, como una de las principales causas de muerte materna a nivel nacional (DEIS, 2017). Este es el caso, especialmente, de las mujeres de sectores socioeconómicos más vulnerables. Ellas están más expuestas a prácticas inseguras y realizadas en la clandestinidad, dada su menor posibilidad de costear una práctica segura, opción sí disponible para aquellas mujeres de mayores ingresos

(Fernández & Tajer, 2006). Los graves desafíos en el acceso a esta prestación de salud se vinculan, ya no solo con el goce de la autonomía, sino que, para muchas mujeres, su propia vida está en juego.

También bajo la égida de la Secretaría de Promoción de la Salud, Prevención y Control de Riesgos, el **Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia** (PNSIA) desarrolla otros objetivos y líneas de acción para garantizar derechos sexuales y reproductivos, en este caso, de la población adolescente. El PNSIA trabaja con el fin de promover la salud integral de los adolescentes, mediante estrategias que fortalezcan la calidad de los servicios y prestaciones de salud disponibles, y así, volverlos más amigables⁶⁴. El programa plantea una serie de estrategias y líneas de acción. En primer lugar, busca potenciar una red nacional de referentes provinciales en adolescencia, que permita institucionalizar el trabajo federal en la materia y fortalecer la gestión de las intervenciones orientadas a los adolescentes. En segundo lugar, realiza actividades de capacitación orientadas a equipos de salud, tanto teóricas como en servicios. En tercer lugar, lleva a cabo actividades de investigación, procesamiento de información estadística, y desarrollo de contenidos vinculados con salud integral en la adolescencia, que incluyen el diseño de guías, protocolos y lineamientos de atención destinados a profesionales de la salud, al igual que materiales de sensibilización dirigidos a la población en general (Ministerio de Salud de la Nación, 2016). Finalmente, el PNSIA posee una estrategia insignia, de implementación de Asesorías en Salud Integral en las Escuelas Secundarias. Una asesoría es un espacio de consulta, orientación y/o derivación en el ámbito escolar, encabezado por un profesional o técnico de salud, ciencias sociales y/o humanas, con orientación en salud colectiva, y centrado en las necesidades y los problemas cotidianos de las/os adolescentes vinculados con su salud integral (UNICEF y Presidencia de la Nación, 2018). Es una iniciativa que busca dar una respuesta a la necesidad de articular las instituciones sanitarias y las educativas, para facilitar el acceso de los adolescentes al sistema de salud (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación y Ministerio de Salud, 2018).⁶⁵ En 2016, había 160 asesorías en establecimientos educativos, distribuidas en 14 jurisdicciones del país (Presidencia de la Nación, 2017).

64 — Los servicios o espacios amigables para adolescentes poseen una serie de características que garantizan que los adolescentes puedan encontrar allí oportunidades de salud cualquiera sea la demanda, siendo agradables a ellos y a sus familias por el vínculo que se establece con el equipo de salud y por la calidad de sus intervenciones. Para más información, consultar *Guía de recomendaciones para la atención integral de adolescentes en espacios de salud amigables y de calidad* (UNICEF, SAP, & PNSIA, 2010).

65 — Para mayor detalle sobre los objetivos, diseño y funcionamiento de las asesorías en salud integral, consultar los documentos Implementación del Plan Nacional ENIA. Documento Técnico n.º 2. Modalidad de Intervención y dispositivos (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, & Ministerio de Salud, 2018) y Asesorías en Salud Integral en Escuelas Secundarias. Lineamientos para la implementación (UNICEF, Ministerio de Educación, Ministerio de Salud, & Presidencia de la Nación, 2018).

Los principales desafíos enfrentados por el PNSIA remiten a cuestiones de institucionalidad y marco normativo, financiamiento, escala y cobertura. Históricamente, el PNSIA enfrentó serias dificultades de financiamiento y disponibilidad de recursos en el nivel nacional, al igual que obstáculos operativos, vinculados con su gestación: a partir de una resolución ministerial, en lugar de una ley. Las áreas de adolescencia en las provincias, a la vez, en muchas ocasiones evidencian un menor grado de institucionalización y de disponibilidad de recursos, que sus homólogas en el área de salud sexual y reproductiva. Además, las intervenciones del programa, tendientes a promover la expansión de servicios amigables específicamente orientados a la población adolescente, muchas veces se topan con limitaciones de recursos físicos y humanos en los efectores de salud de las distintas jurisdicciones; lo que significa que su cobertura es limitada. Al mismo tiempo, hasta el comienzo de la implementación de la estrategia específica de Asesorías en Salud Integral en el Plan ENIA en 2018, este segundo dispositivo también tenía una cobertura baja a nivel nacional (ver Recuadro 9). En este caso, a las dificultades de costos, se sumaban obstáculos específicos vinculados con el carácter intrínsecamente intersectorial del dispositivo, que no pertenece del todo ni al sector sanitario ni al sector educativo, sino que, para funcionar, debe partir de un consenso sólido entre ambos sectores a nivel provincial y local, que, en ocasiones, no se logra, aunque estén garantizados los recursos para poner en marcha el dispositivo. Los obstáculos para avanzar en una mayor amigabilidad de los servicios de salud para las/os adolescentes y para tener un vínculo más robusto con la escuela a nivel local tienen implicancias negativas y concretas para el acceso a prestaciones que garanticen los derechos sexuales y reproductivos en la adolescencia.

RECUADRO 9

El caso del Plan ENIA

En la intersección entre los determinantes vinculados con derechos sexuales y reproductivos y las normas sociales, y con foco específico en la adolescencia, desde fines de 2017 se implementa el Plan ENIA. Se trata de una estrategia intersectorial que fortalece, en términos de escala, pertinencia y calidad, varias de las intervenciones que ya desarrollaban las áreas DSSyR, PNSIA, ESI y SENNAF del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, al tiempo que las complementa con intervenciones y acciones de sensibilización y comunicación a gran escala. El Plan establece cuatro objetivos:

1. Sensibilizar a la población en general y a los adolescentes en particular sobre la importancia de prevenir y disminuir el embarazo no intencional en la adolescencia;

2. Mejorar la oferta de servicios de salud sexual y reproductiva en relación con la disponibilidad, accesibilidad, calidad y aceptabilidad de las prestaciones;

3. Potenciar las decisiones informadas de los adolescentes para el ejercicio de sus derechos sexuales y reproductivos; y

4. Fortalecer políticas para la prevención del abuso y la violencia sexual y para el acceso a la interrupción legal del embarazo (Presidencia de la Nación, 2017).

Cuenta con una estructura institucional innovadora, tanto a nivel nacional (una única unidad ejecutora intersectorial), como a nivel territorial, con equipos focales territoriales intersectoriales (EFTI), que coordinan las acciones del Plan en cada provincia y se conforman a



partir de los representantes sectoriales de los programas existentes, con el apoyo de recursos específicos para el Plan⁶⁶. La estrategia se encuentra en ejecución, a mediados de 2019, en 36 departamentos de 12 provincias del noreste y noroeste argentino, y en provincia de Buenos Aires, seleccionadas por la magnitud del ENIA en términos absolutos y relativos.

El Plan implementa líneas de acción de dos tipos (prestaciones directas a adolescentes e intervenciones institucionales para fortalecer dichas prestaciones), nucleadas en cuatro dispositivos sectoriales:

1. Educación Sexual Integral.
2. Asesorías en Salud Integral para adolescentes en las escuelas.
3. Servicios de salud sexual y reproductiva (consejería y provisión de métodos anticonceptivos, con énfasis en aquellos de larga duración).
4. Dispositivo de base comunitaria, para la promoción y protección de derechos sexuales y reproductivos en la comunidad, con énfasis en los adolescentes no escolarizados (Ministerio de Desarrollo Social et al., 2018).

A la fecha, marzo de 2019 (tras casi un año de implementación de los dispositivos en el territorio), 694 escuelas (40% de la meta establecida) realizan actividades de la cartilla de ESI del Plan ENIA, lo que se traduce en 178 534 estudiantes de ambos ciclos del nivel medio que entraron en contacto con los contenidos (35% de la meta). Además, hay 931 asesorías en las escuelas en funcio-

namiento (55% del objetivo) y 39 422 adolescentes que recibieron asesoramiento en ellas. Más de 7 de cada 10 efectores de salud asociados al Plan ya tienen personal apto para dispensar métodos anticonceptivos de larga duración y 21 800 adolescentes accedieron a un implante subdérmico o DIU (25% de la meta de cobertura estimada) (Plan ENIA, 2019).

Algunos desafíos que enfrenta la política se vinculan con el sostenimiento de la implementación de los dispositivos, tanto por obstáculos físicos (es el caso de las regiones de difícil acceso que requirieron adaptaciones del programa), como por dificultades de sensibilización y articulación entre actores claves de diferentes sectores y niveles de gobierno, para garantizar el desarrollo de determinadas actividades (como las Asesorías en Salud Integral o las actividades de ESI). Las acciones relativas al abuso sexual en la infancia y la adolescencia requieren también de mayor fortalecimiento, en sintonía con una jerarquización de las funciones y áreas competentes en el tema en las provincias. El escalamiento de los dispositivos al resto de los departamentos de las provincias elegidas, y a todas las provincias del país, también es un desafío en términos operativos y presupuestarios; al igual que la posibilidad de ampliar el foco de las intervenciones vinculadas con los servicios de salud a otros grupos etarios, para quienes la no intencionalidad en el embarazo también es alta.

3 Mercado de trabajo y protección social

3.1 Políticas de mercado de trabajo

Las políticas de mercado de trabajo agrupan **dos tipos de medidas: las de carácter normativo o de regulación laboral**, por un lado, y **las de políticas activas del mercado de trabajo**, por otro. Las primeras aluden a instituciones laborales, legislación o regulaciones específicas, que protegen el trabajo e impiden la discriminación. Las segundas –que son el eje de este apartado– refieren a «intervenciones del Estado destinadas a evitar o reducir el desempleo, aumentar la ocupación y brindar acceso a empleos productivos al mayor número posible de trabajadores y trabajadoras. Se dirigen a todas las personas que están o desean ingresar en el mercado de trabajo» (OIT, CEPAL, FAO, PNUD & ONU Mujeres, 2013).

66 — Para mayor detalle sobre la institucionalidad y modalidad de implementación del Plan, ver Implementación del Plan Nacional ENIA. Documento Técnico n.º 2. Modalidad de Intervención y dispositivos, Ministerio de Salud y Desarrollo Social y Ministerio de Educación, 2018.

Perspectiva de género en las políticas de empleo

En Argentina no ha habido un abordaje sistemático de las políticas de empleo con enfoque de género que haya tomado en cuenta los determinantes de la inserción laboral de las mujeres de manera estructural. Las intervenciones de este grupo de políticas abordan la situación de mujeres y varones indistintamente, sin considerar la discriminación o los determinantes particulares que afectan a las mujeres. En algunas intervenciones específicas, sobre todo de la Secretaría de Trabajo y Empleo, han existido esfuerzos por transversalizar la perspectiva de género en los servicios públicos de empleo o de formación; o en iniciativas puntuales, de carácter piloto, en algunas regiones. Pero se trata de acciones que no permearon, de manera sistémica, en el conjunto de políticas y efectores de políticas de empleo del país.⁶⁷

Políticas de empleo del Ministerio de Trabajo y Producción

Los programas de empleo enmarcados en políticas activas del mercado de trabajo pueden agruparse en tres tipos de medidas:

1. políticas que potencian la oferta laboral, a través de medidas de mejora de la empleabilidad de las personas que buscan empleo, y sus vínculos con el mercado de trabajo (capacitación y servicios de intermediación);
2. políticas que abordan factores de la demanda (medidas dirigidas hacia el sector empleador); y
3. políticas que promueven la iniciativa de las personas en los negocios (como las estrategias de fomento del emprendimiento y el autoempleo).

Estas iniciativas tuvieron un desarrollo importante a partir de 2008, gracias al impulso de las políticas hacia el empleo juvenil. Según VeZZa (2014), estas políticas contaron con algunos rasgos novedosos: adoptaron una mayor orientación hacia la demanda; adquirieron un perfil más integral, combinando capacitación con servicios de empleo y orientación laboral; y se las dotó de un mayor estatus institucional, a través del establecimiento y fortalecimiento de institucionalidades específicas.

Los programas que abordan las debilidades de la oferta son las iniciativas más extendidas. Involucran, en general, capacitación con intermediación laboral, e incorporan capacitación en el lugar de trabajo y en competencias socioemocionales como un mecanismo transversal. Algunos programas ofrecen también la finalización de la educación formal (ver apartado 3.2).

⁶⁷ — Cabe citar el caso del trabajo desarrollado en la Secretaría de Empleo a través de manuales de formación con perspectiva de género, capacitación de recursos humanos de los servicios públicos de empleo, entre otros relatados en el capítulo 8.

Los programas que encaran el problema de empleo, teniendo en cuenta problemas de demanda, comprenden, en su mayoría, incentivos financieros temporales para la contratación de recursos humanos. Incluyen, también, las regulaciones (normas o leyes), los salarios mínimos diferenciales para los trabajadores según la edad y los incentivos financieros de carácter temporal (subsidios salariales, subsidios a las contribuciones).

Por último, los programas que promueven los emprendimientos son iniciativas que ofrecen capacitación para desarrollar emprendimientos; servicios de apoyo (orientación, tutoría, asesoramiento técnico) y acceso a microcréditos.

Los tres tipos de iniciativas están presentes en los programas que ofrece la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo del Ministerio de Producción y Trabajo (MPyT). Es importante destacar que, en Argentina, no ha existido el seguro de desempleo de carácter no contributivo y **los apoyos económicos que brinda el Estado a la población económicamente activa han estado vinculados con programas específicos que demandan la realización de alguna contraprestación**. Por otra parte, si bien existe formalmente el **Seguro de Desempleo**, que protege el ingreso de los trabajadores formales despedidos sin causa justa durante un período de tiempo, a la vez que mantiene las asignaciones familiares para sus hijos y la cobertura de salud, su escasa cobertura e insuficiente prestación económica lo vuelven **un instrumento de limitado alcance**.⁶⁸

Entre las políticas que abordan factores de la oferta se pueden mencionar el Programa Empleo Joven (PJ) y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE), instrumentos que contemplan una transferencia económica y la realización de prestaciones por parte de sus titulares.

El **Programa Empleo Joven** tiene el objetivo de capacitar y asistir en el acceso al mercado laboral a jóvenes de entre 18 y 24 años. Este programa incluye tres líneas de acción: el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, las Ferias Futuro, y los Espacios de Trabajo Colaborativo. En primer lugar, el **Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo**, que se ejecuta desde 2008, busca mejorar las condiciones de empleabilidad de los jóvenes mediante su participación en talleres de orientación laboral y formación profesional, posibilidades de inserción laboral y módulos de fomento al autoempleo. El programa otorga un estipendio mensual a jóvenes de 18 a 24 años, en situación de vulnerabilidad, que no hayan completado sus estudios primarios o secundarios y estén

68 — Según las leyes 24.013, 25.191 y 25.371, el monto mínimo no podía ser inferior a \$1875 o \$1728 según el caso, ni superior a \$3000 o \$3456. A febrero de 2018 este instrumento tenía una cobertura de 104 462 personas (CNCPS, 2018). Recuperado de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/seguropor-desempleo#2>

desempleados. Se permite a los jóvenes participar en otras dos iniciativas de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo: Entrenamiento para el Trabajo y Programa Empalme, que se desarrollan más adelante.

Las **Ferías Futuro** son el segundo componente del Programa Empleo Joven. Consisten en espacios de interacción y socialización donde se ofrecen talleres de formación certificada en oficio y asistencia en la búsqueda laboral. La tercera línea de acción del programa son los **Espacios de Trabajo Colaborativo**. En la actualidad únicamente hay tres de ellos en provincia de Buenos Aires. Allí se realizan cursos de formación, charlas de orientación vocacional y trayectoria, y talleres de desarrollo de habilidades tecnológicas y digitales.

Históricamente, las políticas de empleo argentinas no fueron diseñadas considerando los determinantes específicos de la inserción laboral de las mujeres, y, en ocasiones, la propia oferta programática del Estado acabó reforzando su rol de madres y cuidadoras.

El **Seguro de Capacitación y Empleo**, creado en 2006, está destinado a aquellos trabajadores en situación de desempleo que enfrentan vulnerabilidades socioeconómicas. El programa tiene dos líneas de acción. Por un lado, otorga una prestación básica por 24 meses, en la que se computan los aportes a la seguridad social. Por el otro lado, ofrece asistencia para la reinserción laboral y actividades de formación, como cursos y talleres en oficios. Para incentivar la capacitación y, a su vez, mejorar las posibilidades de reinserción en el mercado de trabajo y desalentar la inactividad, aquellas personas que asistan a las capacitaciones reciben, junto a la prestación básica, un estipendio mayor.

Los programas que brindan incentivos al sector empleador para la contratación de personas son los ya mencionados, **Programa de Entrenamiento para el Trabajo (EPT)** y el **Programa de Inserción Laboral (PIL)**, ambos en la órbita del Ministerio de Producción y Trabajo. El Programa EPT brinda incentivos económicos a las empresas para que capaciten aprendices en puestos que necesitan cubrir, quienes luego pueden ser incorporados a la empresa. Durante el proceso de entrenamiento no se establece una relación laboral entre la empresa y los trabajadores, sino un acuerdo de entrenamiento. Por otra parte, el PIL es un incentivo económico a las empresas que contraten trabajadores e incrementen su dotación de personal. El Ministerio realiza un aporte durante un plazo de 24 meses a los trabajadores que incorpora la empresa y la empresa descuenta ese monto del salario a su cargo, abonando la diferencia que corresponda, de acuerdo con la normativa

aplicable según Convenio Colectivo de Trabajo. La empresa paga los aportes y contribuciones sobre la totalidad del salario y debe registrar a los trabajadores.⁶⁹ Ambas iniciativas están destinadas tanto a titulares del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, como a los del Seguro de Capacitación y Empleo. A su vez, la modalidad Empalme del PIL habilita a los titulares de programas del Ministerio de Desarrollo Social a integrar el programa.

La implementación de los programas de empleo y formación de la Secretaría de Trabajo y Empleo, al igual que ocurre con las políticas educativas y sanitarias, se realiza de manera descentralizada. El nivel nacional, no cuenta con una oferta institucional de formación profesional, ni servicios propios de empleo, sino que depende de la oferta de las provincias y municipios. Sin embargo, el MPyT ha impulsado y fortalecido, tanto la Red de Servicios Públicos de Empleo, como el Sistema de Formación Continua que constituyen pilares institucionales centrales en la gestión de las políticas de empleo.

La **Red de Servicios Públicos de Empleo** se conformó en 2004 como anclaje territorial y pivote desde donde se gestionan los programas y planes de empleo a nivel territorial. Si bien son oficinas municipales, se establecen y funcionan gracias al impulso y fortalecimiento que brinda el MPyT. Estos espacios realizan gestiones vinculadas con la administración de seguros de desempleo y de políticas activas de empleo. También proveen información, orientación, y derivación a oportunidades de empleo o a programas de formación e inserción laboral (Helbig, Mazzola, & García, 2015). A su vez, desarrollan una función más amplia que la intermediación entre oferta y demanda de empleo, constituyéndose en una instancia de atención a la población desocupada, subocupada o que busca mejorar su posición ante el mercado de trabajo y de enlace con la oferta programática que el MPyT despliega a nivel territorial. Son un ámbito institucional crítico en la implementación de los programas de empleo. La Secretaría de Empleo desarrolló acciones de formación y fortalecimiento en género a las personas que se desempeñan en las oficinas y cuenta con manuales y materiales de apoyo para incorporar el enfoque de género (Helbig, Mazzola, & García, 2015).

Por su parte, el **Sistema de Formación Continua** se creó en 2011 con el objeto de aglutinar y homogeneizar los programas, proyectos y acciones dirigidos a mejorar competencias, habilidades y calificaciones de los trabajadores. Cuenta con una Red de Centros de Formación Profesional que busca elevar la calidad y pertinencia de los servicios formativos. Esta red aglutina, actualmente, a más de 1000 centros de

69 — Información recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/ept>

formación profesional (CFP) en el país que son fortalecidos por la misma Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo para brindar cursos de formación profesional bajo ciertos estándares de calidad relativos a adecuación de los planes formativos a las demandas de los sectores productivos y a las características de la población destinataria.

Por otro lado, en 2017, el Ministerio lanzó el **Plan 111 mil**. Su objetivo es garantizar la formación de mano de obra capacitada en herramientas y habilidades informáticas, con vistas a las nuevas demandas del mercado laboral. Para lograrlo, el programa se proponía: brindar una capacitación intensiva en informática a personas con secundario completo, y así formar, para 2021, 100 000 programadores, 10 000 profesionales y 1000 emprendedores. Estas capacitaciones se realizarían en cursos de dos cuatrimestres dictados en escuelas técnicas, centros de formación profesional, universidades y otras instituciones avaladas por el Ministerio. Hasta 2019, el programa tuvo solo 1000 personas graduadas.

Entre iniciativas de fomento del autoempleo cabe mencionar el **Programa de Empleo Independiente (PEI)**, también desarrollado en la órbita de la Secretaría de Gobierno de Trabajo y Empleo. El PEI brinda apoyo, orientación y medios para desarrollar emprendimientos. También acompaña a los emprendedores para llevar adelante sus negocios. Está especialmente dirigido a trabajadores desocupados que participan en programas de la secretaría, así como a personas que egresaron de cursos de formación profesional y trabajadores independientes. Brinda capacitación en gestión empresarial, ayuda a formular el plan de negocios, acompaña con tutorías para ponerlo en marcha y en su crecimiento. El PEI brinda un capital inicial no reembolsable, una ayuda mensual durante la realización del curso de gestión empresarial, y un refinanciamiento al año de la puesta en marcha, para reforzar o consolidar el emprendimiento.

En el marco de la misma secretaría, se desarrolla también el **Programa Trabajo Autogestionado**. Con él se busca mantener y generar puestos de trabajo, fortaleciendo a unidades productivas autogestionadas por sus trabajadores. El programa cuenta con diferentes líneas de acción, destinadas a las diferentes etapas de los emprendimientos. Para la fase de inicio o períodos de crisis, se ofrece una ayuda económica individual para cada uno de los socios, con el fin de garantizar que sus ingresos alcancen el salario mínimo vital y móvil, por un período máximo de 12 meses. Durante las etapas de consolidación, se ofrece apoyo técnico, económico y capacitaciones para mejorar la productividad, las capacidades productivas y de gestión, y las condiciones de higiene y seguridad del espacio de trabajo.

La Secretaría de Emprendedores y de la Pequeña y Mediana Empresa desarrolla el **Programa Financiamiento para Emprendedores** que facilita el acceso al financiamiento. Este programa cuenta con tres fondos de inversión, diferenciados según la etapa del emprendimiento. Para los proyectos o ideas nuevas, existe el Fondo Semilla. A través de él se vincula a los emprendimientos con una incubadora, que otorga asesoramiento y préstamos sin interés de hasta \$250 000 para emprendimientos productivos o proyectos con impacto social, ambiental o con perspectiva de género. En segundo lugar, para proyectos existentes en etapa de crecimiento pueden aplicar al Fondo Aceleración. Por medio de él se ofrece asistencia técnica y financiera por parte de aceleradoras y del ministerio. Los montos ascienden hasta 50 000 USD para emprendimientos tecnológicos y sociales, y hasta 300 000 USD para emprendimientos científicos. Por último, para empresas con potencial de expansión local o internacional que cuenten con un alto grado de innovación o que generan un impacto social o ambiental, la secretaría promueve el Fondo Expansión. Con él se puede acceder a financiamiento de fondos privados y/o públicos. En este caso, los montos de la inversión dependen de las consideraciones de los fondos y de las características y/o necesidades del emprendimiento. Desde el lado del inversor se promueven beneficios fiscales, como la deducción del impuesto a las ganancias del 75% de las inversiones en emprendimientos (siempre que el monto no supere 10% de la ganancia anual neta del inversor). Estas herramientas son parte de la Ley 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor (o Ley de Emprendedores).

Estos programas, que buscan garantizar el acceso al financiamiento, apuntan a resolver una de las restricciones más importantes a las que se enfrentan los trabajadores independientes, y que se ve agravada por el escaso tamaño del sistema financiero local. En ese sentido, se celebran las iniciativas que favorecen vías alternativas de financiamiento.

Sin embargo, estas iniciativas cuentan con una serie de limitaciones. En primer lugar, no hay información pública disponible que evidencie su alcance, ni quiénes son sus beneficiarios. La escasez de datos perjudica la identificación de sus resultados y el control y monitoreo de los programas por parte de la sociedad civil. En segundo lugar, su potencial alcance se ve reducido por diferencias estructurales, que no son tenidas en cuenta en el diseño de las políticas, como las brechas de género y la potencial brecha digital para algunos sectores socioeconómicos. Esto es particularmente relevante en el caso del acceso a financiamiento, ya que existe consenso en la literatura sobre la correlación entre educación e inclusión financiera (Atinkson & Messy, 2013). En el caso de los programas de financiamiento relevados, la mayoría

cuenta con sistemas de aplicación en línea –que no consideran la brecha digital– o utilizan un lenguaje técnico –que puede desincentivar su utilización por parte de grupos más desaventajados–. Estos programas deben operar en conjunto con otras acciones que apunten a resolver las ineficacias estructurales del sistema financiero argentino. En este sentido, sería relevante avanzar hacia un sistema más inclusivo, con procesos de selección libres de sesgos y uso de colaterales alternativos.

El MPyT también nuclea a distintos organismos nacionales descentralizados, entre los que se encuentra el Banco de Inversiones y Comercio Exterior (BICE). Este banco público tiene como objetivo la promoción del crecimiento nacional a partir del fomento a las inversiones y del comercio exterior. Ofrece créditos de mediano y largo plazo. Como parte de las estrategias para disparar el crecimiento económico, cuenta con el **Programa Mujeres que Lideran**. Por su parte, la Agencia Argentina de Inversiones y Comercio Internacional ejecuta el **Programa Mujeres Exportadoras**. El primero está destinado a aumentar la proporción de emprendimientos dirigidos o conformados por mujeres mediante la oferta de servicios financieros y no financieros. El segundo, Mujeres Exportadoras, busca incentivar la expansión productiva de emprendimientos existentes. Para lograrlo se promueven servicios de inteligencia comercial, así como también capacitaciones, consultorías, y redes de contacto a nivel regional e internacional. También, en el ámbito de la Secretaría de Emprendedores y Pyme del MPyT funciona el Centro de Desarrollo Económico de la Mujer (CEDEM). Promueve la actividad de las mujeres dentro de la economía, generando redes entre organizaciones e iniciativas de empoderamiento económico, y brindando asesoramiento al sector público y privado en el diseño de políticas con perspectiva de género.

En el marco de iniciativas de género destinadas al sector privado, la Secretaría de Trabajo y Empleo –en conjunto con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Foro Económico Mundial (WEF, por sus siglas en inglés) y el sector privado– desarrolló un **Referencial de Gestión de la Calidad Ocupacional**. El objetivo de esta medida es orientar a las empresas para que reduzcan sus sesgos y ayuden a la conciliación entre la vida familiar y laboral de sus trabajadores, fomenten la crianza compartida, y se conviertan en espacios más diversos e inclusivos. Las empresas que incorporen prácticas para mejorar las condiciones laborales y aumentar las oportunidades para las mujeres, podrán recibir la certificación en el marco de un proceso de diagnóstico y programación de acciones, acompañado, técnicamente, por el Ministerio de Producción y Trabajo de la Nación.⁷⁰

⁷⁰ — Información recuperada de: <https://www.argentina.gob.ar/trabajo/equidad/referencial>

Iniciativas de economía social y fortalecimiento de la empleabilidad del Ministerio de Salud y Desarrollo Social

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social cuenta con una serie de programas destinados, prioritariamente, a población comprendida entre los 18 y los 29 años. A diferencia de la oferta programática del Ministerio de Producción y Trabajo, esta oferta apunta a población con mayor índice de vulnerabilidad socioeconómica, sea por vivir en hogares con necesidades básicas insatisfechas, sea por tener ingresos inferiores al salario mínimo, vital y móvil o a la línea definida como umbral de pobreza.

El **Programa Hacemos Futuro** está dirigido a personas mayores de 18 años que se encuentran en situación de vulnerabilidad económica. Este programa reemplaza y unifica tres programas anteriores, Argentina Trabaja, Ellas Hacen, y Desde el Barrio. Busca incentivar la terminalidad educativa y la capacitación laboral mediante la entrega de un subsidio condicionado a la asistencia a talleres y cursos de capacitación laboral. Este programa cuenta con un subprograma para mujeres, denominado **Hacemos Futuro Juntas**. Está destinado específicamente a mujeres jefas de hogar, feminidades trans, mujeres con hijas/os con discapacidad o más de tres hijas/os y víctimas de violencia de género, trata de personas o explotación sexual. A diciembre de 2018, la retribución mensual alcanzaba los \$6000. En cuanto a cobertura, a principios de 2018 había 260 000 personas inscriptas; mientras que, en 2019, en las metas del presupuesto se previó la asistencia financiera para 171 000 titulares, de los cuales 76 000 son mujeres.

En resumen, **los programas de promoción del empleo**, tanto del Ministerio de Producción y Trabajo como del de Desarrollo Social, **enfrentan múltiples desafíos** entre los que cabe mencionar: **escasa cobertura y ausencia de datos desagregados por género, fragmentación de las prestaciones con incidencia directa en su calidad, debilidad de los sistemas de información sobre sus resultados, y ausencia de enfoque de género.**

Primero, los programas muestran una cobertura limitada. Se estima que el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (PJMMT) había cubierto a 768 000 jóvenes entre 2008 y 2015. Al tercer trimestre de 2018, contaba con 74 604 titulares activos (CNCPS, 2019) y en el primer trimestre de 2019 había disminuido a 61.800 beneficiarios. En el mismo periodo, el Seguro de Capacitación y Empleo contaba con 10 795 titulares. En términos de presencia de mujeres en las políticas y los programas, la información disponible no presenta una desagregación por sexo. Sin embargo, tradicionalmente han representado entre 48 y 50% de los participantes de algunas intervenciones, como la del PJMMT, en consonancia con su representación a nivel poblacional (MTEySS, 2017).

Tampoco existe información sobre el perfil de las mujeres que participan, pero, dada la focalización que tradicionalmente han tenido estas intervenciones, es de suponer que se trata de mujeres con niveles educativos bajos y que provienen de hogares de bajos ingresos.

Segundo, debido a la descentralización que opera en la implementación de estos programas, existe una importante heterogeneidad de prestaciones con niveles de calidad disímiles entre los municipios, lo cual conforma un sistema fragmentado. Como se mencionó previamente, los servicios públicos de empleo son el enclave territorial desde donde se vinculan a las personas con los programas. Estos servicios son municipales, aunque se conforman y fortalecen por la Secretaría de Empleo de la Nación. La gestión de las políticas de empleo, por ende, enfrenta la debilidad institucional, propia de algunos servicios de empleo y formación, para implementarlas. Esto se dificulta aún más en contextos recesivos, en los cuales los mercados laborales provinciales y locales encuentran dificultades para absorber la oferta de empleo creciente.

Tercero, la ausencia de información sobre los resultados de las políticas en la mejora de la empleabilidad e inserción laboral de las personas limita la posibilidad de incorporar mejoras. Un estudio de impacto realizado entre 2012 y 2013 detectó que, en la prestación de prácticas laborales o entrenamiento para el trabajo, los jóvenes que pasaron por las acciones del PJMMT tenían más probabilidades de conseguir un empleo (Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2015). A su vez, otros estudios mostraron que los cursos sectoriales de formación profesional aumentaban las probabilidades de inserción de los jóvenes en el empleo formal (Bertranou & Casanova, 2015). Sin embargo, no hay estudios sistemáticos que permitan contar con información permanente, tanto sobre estos aspectos, como sobre el impacto de otras intervenciones, lo cual plantea limitaciones para reforzar las políticas.

Por último, si bien estos programas contemplan lo que la literatura recomienda (asignación económica, instancias de orientación laboral, prestaciones de terminalidad educativa, formación profesional, empleo transitorio) (Bertranou & Casanova) no han incluido un enfoque de género que permita mejorar la situación de las mujeres en el mercado laboral. Esta ausencia implica, primero, que no se cuenta con datos suficientes que permitan un análisis exhaustivo de las diferencias en la participación de mujeres y varones en los programas. Segundo, que no se identifican los obstáculos específicos que las mujeres enfrentan para participar en las iniciativas programáticas. Tercero, que no se implementan mecanismos para eliminar las limitaciones identificadas. Y, por último, que no se realiza un seguimiento y análisis de los impactos de las políticas.

Las acciones de promoción del empleo presuponen un contexto de crecimiento económico y creación de puestos de trabajo. Las políticas analizadas no operan sobre este aspecto. Los contextos recesivos o de ajuste fiscal limitan seriamente la efectividad de las políticas para ampliar las posibilidades de empleo de la población en general, y de las mujeres en particular. Ellas enfrentan obstáculos específicos y adicionales a los de sus pares varones, vinculados con una mayor propensión a la inactividad, la intermitencia, la interrupción de sus trayectorias laborales, y la ocupación en puestos en sectores que ofrecen peores condiciones relativas de empleo. Aun cuando la evidencia sugiere que los contextos económicos de crisis aumentarían la participación económica femenina (ver sección II), esta situación también produce un deterioro de los niveles de empleo y de su calidad.

RECUADRO 10

La formalización del empleo doméstico

El servicio doméstico es el sector que aglutina a la mayor cantidad de mujeres ocupadas en Argentina. Como se mencionó en el capítulo 2, en 2017, 16,4% de ellas trabajaba como empleada doméstica, pero presenta marcadas diferencias regionales, ascendiendo hasta a 30,5% en CABA. Otro rasgo saliente de esta actividad es su alta tasa de feminización (91%).

Los avances en la regulación del sector registran dos hitos clave. En 2003 se establecieron las deducciones del impuesto a las ganancias para los empleadores que generaron mayores incentivos para registrar el trabajo doméstico. Esto fue acompañado por extensas campañas de información y una estrategia personalizada: se enviaron cartas a los hogares cuyos ingresos superaban un determinado monto, bajo la presunción de que podrían tener empleo doméstico no registrado (la última

de estas campañas fue realizada en 2017). Fruto de estas acciones, entre 2005 y 2006 se evidenció un aumento del 100% en la proporción de empleadas domésticas registradas, pasando del 5% al 10% (Pereyra, 2017).

En 2013, se estableció el Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, luego de que el país adhiriera al convenio 189 de OIT sobre el trabajo decente para el empleo doméstico. Este régimen equiparó las condiciones de trabajo del sector con las del resto de los asalariados amparados bajo la LCT. A pesar de que esta normativa logró un incremento en los niveles de registro, solo una de cada cuatro empleadas domésticas está registrada (Pereyra, 2017). Esto tiene un impacto directo en el acceso a derechos sociales básicos, como la salud, la seguridad en el trabajo, y la seguridad social.

3.2 Políticas de protección social. Políticas de garantía de ingresos para familias con niñas/os y personas adultas mayores

Políticas de transferencias de ingreso para familias con niñas/os y adolescentes a cargo

Las políticas de protección social refieren a un conjunto de intervenciones que tienen como objetivo lograr un nivel de bienestar básico de la población, a partir de la garantía de un ingreso y el acceso a servicios sociales indispensables, independientemente de la participación de las personas en el mercado de trabajo.

Las políticas de transferencias de ingreso⁷¹ son de fundamental importancia para la autonomía económica de las mujeres. Ellas permiten sostener sus ingresos en contextos recesivos y, a su vez, hacen que puedan contar con un piso de ingresos básico, mientras realizan la búsqueda de empleo y participan en actividades que fortalezcan su empleabilidad y las acerquen a oportunidades de empleo. A la vez, contribuyen a mejorar la dimensión material del cuidado, es decir, les permiten adquirir bienes y servicios que reducen el tiempo dedicado al cuidado⁷² (ONU Mujeres, 2017). Uno de los principales instrumentos de protección social del estado de bienestar argentino es el de las **transferencias monetarias** a las familias con niñas/os y adolescentes a cargo. Abunda la evidencia acerca del impacto que las transferencias tienen sobre el bienestar, el ejercicio de derechos y el desarrollo de niñas/os y adolescentes. Existe consenso en que estas políticas representan un gran paso adelante en la protección integral de la niñez y la adolescencia, a pesar de que existen numerosas dimensiones a mejorar (Anses & Unicef, 2017). Actualmente, existen tres subsistemas diferenciados:

- ▶ El subsistema contributivo: llamado asignaciones familiares (AAFF);
- ▶ El subsistema no contributivo: formado por la Asignación Universal por Hijo (AUH) y la Asignación Universal por Embarazo (AUE); y
- ▶ El subsistema de deducción del impuesto a las ganancias por tener niñas/os o adolescentes a cargo.

Entre estos tres subsistemas se alcanza a 89,4% de las niñas y los niños del país (CIPPEC, en base al boletín mensual de la AUH [marzo de 2019], Anses).

Las AAFF contributivas tienen como población destinataria a las/os niñas/os y adolescentes que tengan, al menos, un padre o una madre que trabaja en relación de dependencia o en forma independiente en el Régimen Simplificado (monotributistas), sea titular de la prestación de la Ley de Riesgos del Trabajo o del Seguro por Desempleo, jubilada/o o pensionada/o del Sistema Previsional Argentino. Las transferencias contempladas dentro de este subsistema incluyen a la Asignación por Hijo con Discapacidad y la Ayuda Escolar. También reciben una transferencia

71 — La noción de condicionalidad y la de corresponsabilidad no son idénticas. La primera implica un condicionamiento al derecho a acceder a un ingreso por parte de los niños y adolescentes, y no reporta una obligación del Estado en la satisfacción de la demanda de servicios sanitarios y educativos. La noción de corresponsabilidad, en cambio, se deriva del entendimiento de que el Estado puede exigir la verificación de ciertas prácticas (como la asistencia escolar) pero debe garantizar la provisión de estos servicios. Además, la corresponsabilidad no implica la suspensión del ejercicio del derecho (a través de la suspensión de la transferencia), sino una estrategia de acompañamiento para fortalecer el acceso de las familias a los servicios de educación y salud (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

72 — Esto no implica una redistribución, sino una reducción de la carga de estas tareas. Un ejemplo es la posibilidad de adquirir una garrafa de gas que permita calentar agua para bañarse en vez de hacerlo con leña o carbón, que insume más tiempo. Otro puede ser la adquisición de un lavarropas automático.

por maternidad y nacimiento o adopción, aunque las/os monotributistas están excluidas/os de estos últimos beneficios. Las familias de las/os niñas/os y adolescentes titulares deben tener un salario enmarcado en cierto rango que no supere un techo establecido por ANSES (con excepción de quienes tienen a cargo hijas/os con discapacidad). Las transferencias son mensuales y decrecientes en el ingreso, para promover la progresividad del subsistema.

Este **pilar contributivo** es administrado por la ANSES para las/os empleadas/os privadas/os y, por cada gobierno, para sus empleadas/os públicos. En 2018, 39% de las/os niñas/os y adolescentes estaba cubierto por asignaciones familiares, mientras que un adicional 13,4% lo estaba mediante asignaciones familiares provinciales. Si se analiza la distribución por ingreso, se constata que la mayoría se encuentra en el tercer y cuarto quintil de la distribución, donde también se encuentra la mayoría de los trabajadores formales. No existen evaluaciones sobre el impacto que los montos tienen, cuando son recibidos por el padre, sobre la tasa de actividad o empleo de su cónyuge mujer. Sin embargo, el monto en sí no reemplaza un salario mensual, así que puede interpretarse que no habría un efecto sustitución. El subsistema no tiene corresponsabilidades que las familias deben cumplir.

El **subsistema no contributivo** se compone por la AUH, AUE, y por la Ayuda Escolar Anual. A partir de la recuperación económica, luego de la crisis de 2001, se empezó a idear un pilar no contributivo que protegiera el ingreso de las familias que se desempeñaban laboralmente en la informalidad. Así, en 2009 se crearon la AUH y la AUE. El objetivo era universalizar la cobertura de las asignaciones familiares y las deducciones del impuesto a las ganancias, que protegían a las/os hijas/os de trabajadoras/es formales.

La AUH es una transferencia cuyo 80% se transfiere mensualmente y el 20% restante se abona de forma anual, condicional al cumplimiento de corresponsabilidades educativas y sanitarias. La Ayuda Escolar Anual funciona de forma similar a su contraparte contributiva: se transfiere un monto fijo de forma anual, previa al inicio del ciclo lectivo. El pago de esta transferencia se realiza a uno de los dos progenitores, pero siempre se prioriza a la madre, o al tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado de cada niña/o o adolescente titular. Existe un máximo de cinco niñas/os por familia. En caso de que la niña, niño o adolescente tenga una discapacidad, no hay límite de edad.

Las/os niñas/os y adolescentes que pueden ser titulares de esa prestación son aquellas/os cuyas/os madres/padres no perciben una AAFP contributiva y se encuentran desempleadas/os (sin recibir el Seguro por Desempleo), inactivas/os o son trabajadoras/es informales

(con un ingreso declarado inferior al Salario Mínimo, Vital y Móvil), monotributistas sociales, trabajadoras/es temporales o personas bajo el régimen del servicio doméstico. Casi 30% de las/os niñas/os y adolescentes de Argentina son titulares de AUH, y se concentran en el quintil más bajo de ingreso. En este quintil, sin embargo, también se concentran quienes actualmente no están cubiertas/os, y debieran ser titulares de este derecho. Desde su concepción, la AUH fue incompatible para las/os titulares de otros programas sociales (ver Recuadro 11, a continuación). Si bien el decreto 593/2016 modificó esa incompatibilidad, actualmente falta su reglamentación por parte de ANSES.

RECUADRO 11

El impacto de la AUH sobre indicadores laborales

Existe evidencia reciente sobre el impacto de la AUH en indicadores laborales de los adultos responsables. Una evaluación encontró que la AUH, en su diseño actual, desincentiva la participación laboral de las mujeres, pero solo de las de bajo nivel educativo con menos de dos hijos y cuya pareja se encuentra empleada. El efecto es mayor en los casos en los que la mujer reporta ser la principal encargada de las tareas no remuneradas de cuidado (Garganta, Gasparini, & Marchionni, 2017). En la misma línea argumental, otros estudios muestran que las tasas de actividad caen en los hogares que reciben la AUH solo para las mujeres que se declaran cónyuges y tienen ingresos laborales muy bajos. El 40% de esta población trabajaba en el servicio doméstico al momento de comenzar a recibir la prestación, sector históricamente poco remunerado y con déficits de trabajo decente (Cepal, 2013). De esta forma, recibir la transferencia en realidad funciona como una protección frente a condiciones laborales de explotación, baja remuneración y ausente protección social, habilitando a las mujeres a salir de esos entornos.

La evidencia más reciente sobre el impacto de la AUH en indicadores laborales proviene de una serie

de estudios comprensivos llevados adelante por (Anses, Conicet, Unicef Argentina y el Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales (Cedlas). Allí se ensayaron dos metodologías diferentes –cada una con sus fortalezas en términos de supuestos ante los déficits de información disponible– para estimar el impacto del programa sobre comportamientos laborales de los adultos responsables. Mientras uno de ellos no encontró efectos significativos robustos sobre la participación laboral (Maurizio & Monsalvo, 2017), el otro sí encontró evidencia negativa sobre la cantidad de horas ofertadas en el mercado de trabajo por parte de las mujeres responsables de la gestión de la transferencia y el cumplimiento de las contraprestaciones, aunque solo para un subgrupo compuesto por mujeres en situación de vulnerabilidad (Garganta & Gasparini, 2017). Ambos informes destacan, no obstante, que la interpretación normativa de los resultados no es unívoca: los desincentivos a la participación laboral entre las mujeres de mayor vulnerabilidad pueden considerarse, incluso, como el efecto protector de la transferencia frente a la necesidad de participar en el mercado de trabajo de forma precaria.

Finalmente, el tercer pilar del sistema de transferencias familiares es la **deducción al impuesto a las ganancias**. Las/os niñas/os y adolescentes cuyas madres o padres se encuentran inscriptas/os como autónomas/os o trabajan en relación de dependencia y pagan impuestos a las ganancias pueden recibir una transferencia tácita del Estado, mediante una deducción impositiva. Existe, sin embargo, un límite al ingreso anual bruto para esta deducción en concepto de «cargas de familia». Este tipo de cobertura es administrada, a diferencia de las anteriores, por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP).

En la actualidad, la deducción impositiva cubre a las/os trabajadoras/es de mayores ingresos: 92,6% de las personas que pagan impuestos a las ganancias se concentran en los dos quintiles de ingresos más altos;

y, 53% de las/os niñas/os y adolescentes que reciben transferencias y se sitúan en el quintil 5 de distribución del ingreso lo hacen vía este mecanismo (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2018). Esta transferencia tácita es la menos reconocida en el debate público, no está asociada a corresponsabilidades, y genera cierta opacidad en el sistema impositivo, dado que no se dispone de estimaciones sobre lo que se deja de recaudar (Bonari, Dal Poggeto, & Reichler, 2013).

Desde 2018, solo uno de los dos progenitores puede deducir estas cargas familiares, priorizándose al que tenga mayores ingresos⁷³. Una alternativa es que ambos progenitores deduzcan 50% del monto correspondiente. Actualmente, cerca del 5% de las/os niñas/os y adolescentes están cubiertos por este régimen. No existen evaluaciones acerca del efecto de esta deducción sobre el comportamiento laboral de las mujeres en el mercado de trabajo.

En resumen, **se puede afirmar que hubo importantes avances en ampliar la cobertura del sistema de transferencias familiares con un criterio progresivo de equidad. Sin embargo, este sigue estando fragmentado y es inequitativo por múltiples motivos.** En primer lugar, porque las mayores brechas de cobertura están dadas por la falta de acceso de potenciales titulares de la AUH, que es la población más vulnerable. En segundo lugar, porque las transferencias no son equitativas e incluso pueden ser regresivas, siendo mayores para familias de ingresos más altos. Esto se vincula con un adicional que cobran familias en «zonas desfavorables», definidas no según criterios económicos, sino territoriales (fundamentalmente, Patagonia y algunos municipios del norte argentino). Finalmente, porque solo el subsistema no contributivo exige corresponsabilidades que, como se señaló, reducen el tiempo disponible de las familias responsables – y, sobre todo, de las madres – de las/os niñas/os y adolescentes cubiertos (Díaz Langou, Caro Sachetti, & Karczmarczyk, 2018).

Políticas de inclusión previsional de personas adultas mayores

Ante la tendencia de la disminución de la cobertura previsional, en 2005 se inició un proceso de inclusión previsional sin precedentes en Argentina. La iniciativa de extender la cobertura de las transferencias de ingreso a las personas mayores se consideró una doble estrategia. Por un lado, incorporó a quienes no acreditaban los años de aportes estipulados por la ley, no tenían la edad mínima necesaria para jubilarse y se encontraban en una situación de riesgo, al estar desempleadas/os. Por otro lado, priorizó a personas que, teniendo la edad mínima necesaria

73 — A partir de la resolución 4286 de AFIP, publicada en el Boletín Oficial en julio de 2018.

para jubilarse (60 años para las mujeres y 65 para los varones), carecen, de forma parcial o total, de años de aporte al sistema de seguridad social.

La primera de estas medidas fue la **prestación previsional anticipada (PPA)** –sancionada en 2004, ley 25.994–. Permitió que varones de 60 años y mujeres de 55 que pudieran acreditar 30 años de servicios con aportes y que en ese momento se encontraran desempleadas/os, accedan a una jubilación de forma anticipada. Esta medida, de corte excepcional, duró hasta abril de 2007 e implicó que las personas incluidas recibieran el equivalente a 50% del ingreso que recibirían según sus años de aporte, aunque con un piso establecido por el haber mínimo jubilatorio.

La segunda de estas medidas es la que se llama comúnmente **moratoria previsional**, que en realidad está constituida por un entramado de normas y leyes con una finalidad similar. Se pueden distinguir dos subregímenes: la moratoria previsional permanente (MPP), de naturaleza permanente en cuanto a su acceso a partir de 2004, y la moratoria previsional excepcional (MPE), de naturaleza extraordinaria, llevada a cabo entre 2005 y 2007. Ambas, sin embargo, establecieron un régimen de facilidades de pago para deudores del sistema previsional y generaron la posibilidad de que cualquier ciudadana/o –con los requisitos de edad jubilatoria, pero no de años de contribuciones– declarara una deuda correspondiente a los déficits de aportes e ingresara a un plan de pagos, que se realizaría en forma paralela al cobro de los beneficios. Estos beneficios fueron extendidos a las/os derechohabientes de trabajadoras/es fallecidas/os. A pesar de su permanencia en términos de inclusión, solo reconoce los años aportados previos a 1994 en su articulado original, por lo que gradualmente se extingue la posibilidad de acceder a la titularidad jubilatoria. Este límite, sin embargo, fue extendido luego, y recientemente quedó fijado en 2003 solo para las mujeres, dado que para los varones ya caducó. El impacto de la moratoria previsional fue masivo, ya que entre fines de 2005 y 2011 se concedieron algo más de 2 700 000 de jubilaciones a través de este mecanismo (78% de ellas destinadas a mujeres). De esta forma, a fines de 2011 el total de titulares del sistema nacional ascendió a 4 600 000, mientras que cerca de un millón percibía pensiones no contributivas por invalidez, vejez o graciales. Ello tuvo un impacto significativo sobre los niveles de cobertura a partir de 2006 y marcó un brusco quiebre con respecto a la tendencia previa. En este sentido, la cobertura de las personas mayores tuvo una rápida recuperación entre 2005 y 2006 –cuando alcanzó a 84,3%–, y continuó creciendo, gradualmente, hasta alcanzar, en 2011, al 90,8% de la población mayor de 65 años. Actualmente, la cobertura se mantiene alrededor del 91% (Bertranou, Casali & Cetrángolo, 2018). Esto tuvo enormes impactos: en la reducción del índice Gini de desigualdad para

la población adulta mayor, en la disminución de la pobreza entre este grupo, y en la reducción de la brecha de ingresos de género, en la medida en que las mujeres fueron las principales beneficiadas, dada la anterior brecha de participación laboral (Amarante, Colacce, & Manzi, 2016).

Sin embargo, es preciso señalar que –en la extensión de la moratoria para las mujeres, que se hizo recientemente– el límite de posibilidad de denuncia de deudas quedó fijado en 2003, por lo que se señaló que esto significa una reducción de la población femenina que, potencialmente, podría acceder a esta prestación. Se calcula que, dado que no se corrió el corte de posibilidad de declarar la deuda previsional de 2003, cerca de 500 000 mujeres entre 55 y 59 años que típicamente podrían haber accedido a la moratoria, no lo harán (CEPA, 2019).

En 2016, el Congreso de la Nación sancionó la **Ley 27.260 de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados**. Además de ajustar las actualizaciones de los beneficios a una fórmula atada a la inflación medida por INDEC, crea la figura de la **Pensión Universal para el Adulto Mayor (PUAM)**.

Esta es una pensión orientada a adultos de 65 años o más, independientemente de su género, que cumplan con requisitos vinculados a inseguridad de ingresos. Deben estar excluidos de cualquier régimen previsional, no estar trabajando, ni ser elegibles para una jubilación, al carecer de 30 años de aportes. Anses, en forma previa al otorgamiento de la prestación, realiza evaluaciones socioeconómicas y patrimoniales, a fin de priorizar a las personas con mayor grado de vulnerabilidad (incluye ingresos del solicitante, consumo de tarjetas de crédito y débito, patrimonio como bienes, autos y embarcaciones). El monto asciende al 80% del haber mínimo jubilatorio, lo que recibió críticas, en tanto es insuficiente considerando el costo de la canasta de bienes de consumo de la persona adulta mayor (CEPA, 2019). Actualmente, la cobertura de la PUAM es de 120 000 personas. A diferencia de la jubilación, no es heredable por viudez y no distingue entre cantidad de años de aporte al calcular el beneficio, que es plano.

4 --- Políticas socioeducativas

La esfera social y la esfera educativa se encuentran íntimamente relacionadas. Ellas ejercen, mutuamente, un rol condicionante y habilitante. En una Argentina donde persisten desafíos en materia educativa y de inclusión social, las políticas socioeducativas juegan un papel fundamental para la inclusión laboral.

Las políticas socioeducativas se entienden como las iniciativas que buscan fortalecer las trayectorias educativas en la niñez, la adolescencia

y la juventud en contextos de vulnerabilidad, promoviendo la calidad educativa, la inclusión social y la igualdad de oportunidades. Si bien en la sección II se argumentó que, en el plano educativo, no hay brechas de género significativas que actúen en detrimento de las mujeres, sí persisten problemáticas que repercuten sobre su inserción social y laboral.

El embarazo, la maternidad y las responsabilidades de cuidado funcionan como barreras para sostener las trayectorias educativas de las mujeres, dado que la conformación actual del régimen académico excluye a aquellas personas que tienen responsabilidades extraescolares (ver Recuadro 2, pág. 62). De hecho, el sistema educativo refuerza los patrones estereotipados, ya que es, en muchos casos, el que forja la segregación horizontal por género que se observa en la educación superior y en el mercado laboral.

Si bien, desde la legislación, se busca afrontar este problema; en la práctica, la maternidad aún es un impedimento para la terminalidad educativa. La Ley 26.206 de Educación Nacional establece en su artículo 81 que las autoridades deberán **garantizar el acceso y la permanencia en la escuela de las estudiantes embarazadas o con hijas/os**. Para ello, plantea que las escuelas pondrán a disposición salas de lactancia y modalidades educativas a distancia para el período pre y postparto. Además, la ley 25.273 creó el **régimen de inasistencias para alumnas embarazadas**, que permite inasistencias de 30 días, antes o después del parto, y permisos de lactancia durante seis meses. Aun así, en su diseño, las leyes replican el sesgo maternalista de otras normas analizadas, al otorgar un régimen especial de inasistencias solo a mujeres y, por ende, no fomentar la corresponsabilidad.

Por lo tanto, **las políticas que promueven la inclusión desde el ámbito educativo guardan un potencial fundamental para reducir las brechas de género en la economía**. Esta sección identifica y clasifica las políticas en cuatro grandes grupos, según sus características: políticas de abordaje integral, políticas de acompañamiento y mentoreo, políticas de transferencias monetarias; y políticas de contenido curricular y actividades extraescolares.

4.1 Políticas de abordaje integral

La principal política que desarrolla el Estado nacional es el **Programa de Respaldo de Estudiantes de Argentina (Progresar)**, implementado desde 2014. Su objetivo es incentivar la terminalidad educativa en todos los niveles y promover la posterior inserción laboral de los jóvenes. En su diseño original, el programa se centraba en tres líneas de acción: otorgar una transferencia monetaria, proveer servicios de cuidado infantil, y facilitar actividades de mentoreo y tutorías. Estos componentes

buscaban, no solo subsanar la falta de recursos, como un impedimento al acceso a la educación, sino también, abordar otros obstáculos, como son las responsabilidades de cuidado y la falta de motivación. En sus inicios, el programa se encontraba bajo la órbita de Anses, en coordinación con el Ministerio de Desarrollo Social (servicios de cuidado), el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (acompañamiento), el Ministerio de Educación (garantizar ingreso, reinserción y permanencia en el sistema educativo), y el Ministerio de Salud (control sanitario como requisito). Pese a identificar, desde su diseño, algunas de las interfaces que generan riesgos de exclusión escolar; en la práctica, los dispositivos complementarios al otorgamiento de la beca no lograron implementarse. Además, la captación mayoritaria de estudiantes de educación superior redundó en una menor participación de aquellos que habían abandonado el tramo obligatorio.

A partir de 2017, el organismo rector de esta política pasó a ser el Ministerio de Educación, lo que implicó el abandono definitivo de dos de los tres ejes del diseño original y cambios en los requisitos para recibir el estipendio. Actualmente, el programa cuenta con tres modalidades: educación obligatoria, formación profesional, y educación superior y docente. En los primeros dos casos, se entrega una beca anual en diez cuotas y se retiene un 20%, que se cobra al finalizar el ciclo lectivo o al presentar el certificado de finalización. El monto se incrementa para las becas de formación superior y para la formación docente en áreas estratégicas.

El embarazo, la maternidad y las responsabilidades de cuidado funcionan como obstáculos en las trayectorias educativas de las mujeres, pese a que existen leyes que buscan afrontar esta situación

En la actualidad, la población objetivo del programa son jóvenes entre 18 y 24 años desempleadas/os o con un empleo informal, que cuentan con un salario inferior al mínimo vital y móvil, y cuya familia se encuentra en situación de vulnerabilidad económica. Para formación docente y universitaria, el límite de edad se extiende a los 30 años. Para mantener y renovar el acceso a la prestación, los alumnos deben aprobar al menos dos materias por año, lo que se corresponde con el otorgamiento de un monto mínimo de dinero, que va aumentando conforme aumenta la cantidad de materias aprobadas.

Según un informe del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, a diciembre de 2017 el programa contaba con más de un millón de titulares. D'Alessandre y Duer (2015) estiman la potencial demanda del programa y encuentran que esta representaba al 51% de la población juvenil del país. En diciembre de 2016, el programa cubría únicamente a la mitad de la población elegible, de los cuales 63% eran mujeres. El programa no logró alcanzar de manera efectiva a la población que abandonó el tramo de educación obligatoria, siendo la mayoría de sus participantes, estudiantes de educación superior.

El alcance limitado de la cobertura podría explicarse por las fallas en los dispositivos complementarios al otorgamiento de la beca. Pese a su diseño innovador en términos de políticas de terminalidad educativa en el país, estas acciones adicionales no funcionaron en la práctica y el programa se limitó a otorgar la transferencia monetaria (Lombardía, 2018). En términos de género, si bien la mayor parte de la población alcanzada son mujeres, el abandono de la provisión de espacios de cuidado para estudiantes emerge como una señal de alarma.

4.2 Programas de acompañamiento

Desde el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación (MECCT), se desarrollan diversos programas que buscan acompañar a adolescentes y jóvenes durante su trayectoria educativa para fomentar su permanencia en la escuela y la finalización de sus estudios.

El **Programa Nacional Asistiré** fue lanzado en 2017 con el objetivo de mejorar la calidad educativa y solucionar uno de los principales problemas que enfrenta hoy la escuela secundaria argentina: la deserción escolar. El énfasis de esta política está en la población estudiantil de escuelas secundarias con inasistencias reiteradas y trayectorias irregulares, y busca identificar trayectorias educativas en riesgo de abandono. A partir de un diagnóstico, se diseñan estrategias para abordar las situaciones y se realiza el seguimiento de los estudiantes con ausentismo. El programa comenzó a implementarse en 2018 como prueba piloto en 43 municipios de la provincia de Buenos Aires, entre las que se trabajó con 220 escuelas. Se identificaron 3847 estudiantes con riesgo de abandono escolar, de los cuales 68% presentó una evolución positiva, es decir, que volvieron a asistir regularmente a la escuela, mejoraron su asistencia, o se les gestionó un proyecto especial para regularizar su trayectoria educativa. Este programa no incluye una perspectiva de género, pero, dados los factores diferenciales que interrumpen las trayectorias educativas de varones y mujeres, su potencial para hacerlo e impactar positivamente es significativo.

Estas acciones se complementan con el **Programa Trayectorias Escolares** que provee espacios de orientación, tutorías y mentorías para acompañar a las/os alumnas/os en sus trayectorias educativas. En 2018 se implementó en más de 1000 escuelas y alcanzó a un total de 550 000 estudiantes. Este programa también tiene el potencial de contribuir a ampliar el horizonte formativo-ocupacional del alumnado, propiciando la eventual elección de carreras y la inserción en empleos no estereotipados.

El Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS) coordina dos iniciativas destinadas a adolescentes y jóvenes desde el Instituto Nacional de Juventud. El **Programa Tu Compromiso Transforma** apunta a acompañar y potenciar las trayectorias de los jóvenes, colaborando con el desarrollo de sus habilidades. En 2018 se realizó la primera etapa de pruebas piloto en seis localidades del Gran Buenos Aires. Un/a mentora/mentor trabaja con una persona joven, de manera personalizada, y busca abordar ocho «hitos de inclusión»: identidad, escolaridad, capacitación para la empleabilidad y emprendimiento, alfabetización tecnológica, vida saludable, participación comunitaria, acceso a programas estatales, y proyectos de vida. La población objetivo de este programa son jóvenes entre 15 y 25 años con imposibilidad para terminar sus estudios. El Ministerio también lleva adelante la iniciativa **Acá Estamos**, que ofrece acompañamiento y asesoramiento a clubes, espacios de arte, y demás organizaciones que trabajan con jóvenes.

Si bien estas políticas apuntan a lograr una mayor inclusión social y participación comunitaria, su cobertura es muy limitada y se encuentran mayoritariamente concentradas en Buenos Aires. Además, ninguna incluye una perspectiva de género, pese a que –con el fin de favorecer la participación de las mujeres en los programas y fomentar así, su inserción educativa y laboral– podrían hacerlo.

4.3 Programas de contenido curricular y actividades extraescolares

Además de abordar la motivación de jóvenes y adolescentes mediante el acompañamiento, diversas iniciativas promueven la mejora de la calidad educativa y el desarrollo de habilidades a través de cursos de formación. Estas actividades tienen una evidente influencia sobre la segregación horizontal, ya que sus contenidos pueden contribuir a modificar o a perpetuar las normas sociales que generan estas brechas.

El MECCT ejecuta, desde 2018, el programa **La Escuela Sale del Aula**. Con el objetivo de ampliar los ámbitos de enseñanza primaria y secundaria, y de promover el desarrollo de habilidades socioemocionales, este programa ofrece cursos extracurriculares de: educación física, idiomas, disciplinas artísticas, y lenguajes tecnológicos y

computacionales. Si bien este programa no tiene una perspectiva de género, al actuar como una extensión de la jornada educativa, mediante actividades extracurriculares, tiene el potencial de contribuir a la conciliación de la vida laboral y familiar de los hogares. En 2018, el programa llegó a 655 000 alumnos en casi dos mil escuelas, por lo que su cobertura es aún reducida.

Además, el MECCT desarrolla el **Plan Nacional de Educación Digital: «Aprender Conectados»**, cuyo objetivo es garantizar la inclusión digital y el aprendizaje de habilidades tecnológicas. Este programa reestructura las acciones de sus antecesores: Conectar Igualdad y Primaria Digital, con el fin de garantizar el acceso de todas/os las/os estudiantes a las nuevas tecnologías. Aprender Conectados, sin embargo, plantea cierto cambio de paradigma, ya que la compra y distribución de tecnologías no está dirigida al alumnado, sino a los establecimientos educativos. Según el decreto 386, de 2018, este cambio se debe a que 87,7% de los estudiantes secundarios cuenta con una computadora en sus hogares y a que la brecha digital existente entre niveles socioeconómicos se basa en un problema de alfabetización digital, y no de disponibilidad de dispositivos. Esta política tiene el potencial de fomentar el interés y la confianza de las mujeres para su desempeño en sectores STEM; sin embargo, la ausencia de una perspectiva de género inhibe su efecto equalizador.

En relación al ámbito rural, el MECCT lleva a cabo el **Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural (Promer II)**. Este proyecto se propone mejorar el acceso y la calidad de la educación rural y disminuir las diferencias con la oferta educativa urbana. En su primera etapa, en 2008, se realizaron 122 capacitaciones docentes en zona rural, se trabajó con más de 3400 escuelas de todos los niveles, y se mejoraron sus instalaciones (Iñiguez, Novomisky, Sparvieri, & Zabala, 2015). Desde 2015 y hasta 2019, se realiza la segunda etapa del programa, que consta de tres componentes. Primero, se busca reducir las tasas de repitencia en las escuelas rurales, a partir de la mejora de la enseñanza y la gestión escolar y el fortalecimiento del vínculo con las familias. Segundo, se busca aumentar los bajos niveles de inscripción y de terminación de los estudios en las zonas rurales, mediante una mejora de infraestructura y aumentos en la provisión de servicios. Por último, se busca, fortalecer la gestión, el seguimiento y la evaluación de los resultados de las escuelas rurales, con el objetivo de mejorar la calidad del servicio.

Además, el MECCT desarrolla políticas cuyo fin específico es fomentar la terminalidad educativa en la población adulta que no logró finalizar sus estudios obligatorios, facilitando el acceso al sistema educativo.

El **Plan FINES (Finalización de Estudios Secundarios)** se implementa desde 2008 con el objetivo de garantizar el acceso a la

educación. Cuenta con dos modalidades de implementación: deudores y trayecto. La modalidad «deudores» está dirigida a aquellas personas que hayan finalizado el trayecto educativo, pero adeuden materias hace más de un año lectivo. Por cada materia se asiste a un curso de ocho semanas de duración y se pueden cursar, como máximo, cinco materias por semestre. La modalidad «trayecto» apunta a jóvenes que no iniciaron o no completaron su educación secundaria o primaria y adeudan años enteros de formación. La deserción escolar debe haber ocurrido hace más de un año lectivo. En ambas modalidades, las/os estudiantes asisten a clases semi-presenciales donde se repasan los temas a evaluar. Se estima una duración de tres años para quienes adeudan la totalidad del secundario, con una cursada de tres veces por semana.

Si bien las mujeres cuentan en promedio con mayores niveles de calificación que los varones, este programa tiene el potencial de reducir las brechas que enfrentan algunas mujeres para completar sus estudios, particularmente aquellas de menores ingresos y mayores responsabilidades de cuidado. En ese sentido, en 2015, se articuló con el **Programa Ellas Hacen**, para garantizar el derecho a la educación a aquellas mujeres en situación de vulnerabilidad económica. A inicios de 2018, 75% de las/os asistentes de la provincia de Buenos Aires eran mujeres (Secretaría de Evaluación Educativa, 2018).

En 2016 se realizaron tres modificaciones sustanciales en torno a la forma de implementación del plan. En primer lugar, se formalizó la dependencia y la ejecución de las comisiones a los Centros Educativos de Nivel Secundario (CENS). En segundo lugar, se transformó la orientación del plan de socioeducativo a educativo, incrementando los requisitos internos de aplicación, entre ellos la ampliación de dos a tres días de clase. Por último, se incrementaron los estándares de calidad del programa. En esta reforma, sin embargo, no se contemplaron cuestiones de género.

Desde 2014, el Instituto Nacional de Educación Tecnológica (INET) implementa el subprograma **FINESTEC (Finalización de Estudios Secundarios Técnicos)**. Está destinado a aquellas personas que comenzaron un trayecto educativo en escuelas técnicas, pero adeudan materias hace más de un año lectivo. En este caso, se realiza una entrevista con una coordinación pedagógica, que elabora un plan de trabajo personalizado. El objetivo es que cada alumna/o pueda preparar y rendir las materias pendientes de acuerdo con sus necesidades personales y con la asistencia de tutores seleccionados. El diseño de esta política no incorpora la perspectiva de género, particularmente perjudicial, ya que podría orientarse también, a disminuir la segmentación horizontal existente.

A su vez, el INET también desarrolla el **Programa de Educación para el Trabajo y la Inclusión Social (PRETIS)**. Busca fortalecer las capacidades tecnológicas de personas que experimenten mayores vulnerabilidades y consta de tres líneas de trabajo dirigidas a distintos grupos específicos. Primero, el programa de producción tecnológica y social implica capacitaciones regionales sobre la construcción y el ensamblado de dispositivos de ayuda técnica para personas con discapacidad. Segundo, se desarrollan programas de educación para el trabajo y capacitaciones en oficios, dirigidos a personas privadas de su libertad. Por último, se realizan proyectos de formación para trabajadores de la economía informal que generan sus ingresos de manera independiente, también llamados trabajadores o emprendedores de la economía social, o popular.

En ninguna de las políticas mencionadas del MECCT se incluye una perspectiva de género. Si bien las mujeres son mayoría entre estudiantes de todos los niveles, los obstáculos para completar su educación se encuentran asociados, en mayor medida, a responsabilidades de cuidado y a estereotipos que inhiben su pleno desarrollo. **Incorporar una perspectiva de género en el diseño de los programas se vuelve fundamental para asegurar que aborden las problemáticas que dificultan la inserción laboral femenina.**

El MSyDS también lleva a cabo programas para promover el desarrollo de habilidades intelectuales y socioemocionales de adolescentes y jóvenes. Las **Casas del Futuro** son espacios públicos que ofrecen talleres de oficios e idiomas, así como actividades extracurriculares artísticas y culturales. Actualmente hay casas del futuro funcionando en provincia de Buenos Aires (Lanús y Tres de Febrero), CABA (Villa Devoto), Córdoba (Ciudad de Córdoba) y Mendoza (Luján de Cuyo y Godoy Cruz). Las actividades disponibles son muy variadas, entre las que se encuentran: cursos de computación, teatro, manualidades, cursos de música, deportes, clases de danza, cursos de armado de CV, talleres de peluquería y barbería, carpintería y reparación de autos, entre otros. En estos espacios, sin embargo, suelen reforzarse los roles estereotípicos de género, ya que mujeres y varones suelen inscribirse en cursos asociados a lo femenino y a lo masculino, respectivamente. El programa podría beneficiarse de una mirada de género que fomente la participación en cursos no tradicionales.

4.4 Programas educativos con transferencias monetarias

Además del PROGRESAR, otros programas buscan abordar la escasez de recursos económicos como un impedimento hacia la educación. Por ello, el MECCT otorga **becas de apoyo a la escolaridad**. Este

programa otorga un estipendio anual para estudiantes con el objetivo de garantizar su terminalidad educativa en todos los niveles. Hay cuatro tipos de becas, cada una apunta a distintos destinatarios: personas apadrinadas por el Poder Ejecutivo Nacional; hijas/os de hasta 27 años de civiles y militares fallecidos en acción o que sufrieran incapacidades permanentes; niñas/os y adolescentes de entre 3 y 18 años con medidas de protección de derechos; y adolescentes de hasta 18 años pertenecientes a pueblos originarios, que sean alumnos regulares en algún establecimiento escolar formal. Al igual que en la mayoría de los programas, los criterios de selección de becarias/os no siguen una perspectiva de género.

5 **Cambio cultural**

La existencia de normas sociales que atribuyen distintos roles a los géneros repercute sobre las oportunidades disponibles para las mujeres. La cultura patriarcal refuerza y perpetúa los estereotipos de género, sosteniendo la división sexual del trabajo –que relega a las mujeres a la esfera doméstica– y dando lugar a las brechas de género en el mercado de trabajo.

La Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres, sancionada en 2009, propone acciones con el fin de prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres en todos los ámbitos y en todas sus formas. Entre sus objetivos específicos, establece «la remoción de patrones socioculturales que promueven y sostienen la desigualdad de género y las relaciones de poder sobre las mujeres».

Las políticas públicas y el marco normativo con perspectiva de género tienen el poder de contribuir al cambio cultural en sí mismos. Además, existen políticas que pueden influir de manera directa en el cambio de los estereotipos y normas de género vigentes. Este apartado analizará las iniciativas que tienen este objetivo a nivel nacional, con foco en tres ejes: educación sexual integral y políticas de deconstrucción de normas sociales de género, políticas para promover una comunicación con perspectiva de género, y políticas de acción afirmativa y de inclusión de mujeres en ámbitos no tradicionales.

5.1 **Educación sexual integral y políticas de deconstrucción de normas sociales de género**

La **educación sexual integral (ESI)** es «un proceso de enseñanza y aprendizaje basado en planes de estudios que versa sobre los aspectos cognitivos, psicológicos, físicos y sociales de la sexualidad» (UNESCO, ONU SIDA, UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres, & OMS, 2018). Su objetivo

es proveer a niñas/os, adolescentes y jóvenes una serie de conocimientos, habilidades, actitudes y valores que los empoderen para: realizar su salud, bienestar y dignidad; entablar relaciones sociales y sexuales basadas en el respeto; analizar cómo sus decisiones afectan su propio bienestar y el de otras personas; y comprender cómo proteger sus derechos a lo largo de su vida. La ESI puede impartirse en entornos formales y no formales de aprendizaje. Se guía por una serie de principios rectores, que incluyen utilizar contenido basado en evidencia, gradualidad en el proceso educativo, fundación en un enfoque de derechos y de igualdad sustantiva de género, y relevancia en relación con la cultura y el contexto local, entre otros (UNESCO et al., 2018).

La evidencia a nivel internacional muestra indiscutiblemente que la ESI diseñada con los estándares de calidad mencionados no aumenta la actividad sexual ni los comportamientos de riesgo en los niños y jóvenes que la reciben. Por el contrario: mejora significativamente sus resultados de salud, en especial cuando incorpora los enfoques de derechos y género en su diseño y se implementa en el marco de los llamados «programas de componentes múltiples» (que articulan la ESI con el acceso efectivo a prestaciones y servicios de salud sexual y reproductiva amigables para las/os jóvenes) (UNESCO, 2016). Ella completa y potencia las ya mencionadas políticas de garantía de derechos sexuales y reproductivos.

Las políticas públicas y el marco normativo con perspectiva de género tienen el poder de contribuir al cambio cultural en sí mismos.

Sin embargo, la ESI aspira a mucho más que al impacto positivo sobre indicadores y resultados de salud sexual y reproductiva. La razón es que su enfoque y los contenidos impartidos van más allá de los aspectos biológicos o sanitarios relativos al cuidado del propio cuerpo. A la vez que proporciona conocimiento sobre estos temas, enfatiza un abanico mucho más amplio de dimensiones vinculadas con una aproximación integral y positiva a la sexualidad, incluyendo temáticas asociadas a las relaciones afectivas, género, diversidad y derechos, entre otros objetivos de aprendizaje. La relevancia de la ESI se visualiza como política pública de cambio cultural, vinculada con el determinante asociado con las normas sociales y estereotipos de género (capítulo 6). Si bien las evaluaciones de impacto rigurosas que cuantifican el impacto de la ESI sobre la deconstrucción de normas y estereotipos de género todavía

son escasas, existe evidencia creciente que muestra el relevante rol de esta política en el cambio cultural en pos de la igualdad sustantiva de género, como se detalla en el capítulo 9.

En Argentina, la sanción de la Ley 26.150 de Educación Sexual Integral en 2006 fue el puntapié inicial que sentó las bases de la ESI como derecho de niñas, niños, adolescentes y jóvenes, sobre el que se comenzó a construir el andamiaje necesario para convertir a la ESI en política pública a nivel federal. Dos años después, en 2008, se creó, en el seno del Ministerio de Educación, el Programa Nacional de Educación Sexual Integral, para dar comienzo a la implementación de la política (Faur, 2018).

Actualmente, el Programa funciona bajo la égida de la Secretaría de Innovación y Calidad Educativa del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología. Trabaja a nivel nacional con un equipo que coordina el diseño, la implementación y la evaluación de una serie de líneas de acción. También brinda asistencia técnica y acompañamiento a los equipos de las jurisdicciones para el desarrollo de los lineamientos curriculares de ESI en todos los niveles y modalidades del sistema educativo de cada provincia. Además: produce y distribuye materiales y recursos didácticos; brinda formación docente continua, tanto virtual, como presencial, a través de capacitaciones institucionales masivas; y desarrolla acciones de sensibilización, información y comunicación masiva, entre otras actividades (Presidencia de la Nación, 2017; Pecheny, 2017). El enfoque del programa establece como ejes conceptuales y pilares de la ESI: el enfoque de derechos, la promoción de la igualdad de género, el respeto a la diversidad de formas de vida, el cuidado del cuerpo y de la salud, y la afectividad (Presidencia de la Nación, 2017; Faur, 2018).

La cultura patriarcal refuerza y perpetúa los estereotipos de género, sosteniendo la división sexual del trabajo y dando lugar a las brechas de género en el mercado laboral. Políticas públicas adecuadas pueden ayudar a deconstruir las normas patriarcales.

A partir de 2012, el programa puso en marcha su dispositivo insignia «Educación Sexual Integral. Es parte de la vida, es parte de la escuela». Se trata de capacitaciones presenciales institucionales, de carácter masivo (700 a 1000 participantes), destinadas a una selección de docentes y directivos por escuela. El objetivo de esta capacitación

inicial es disparar, a través de los mecanismos institucionales correspondientes, una serie de procesos e hitos para llevar los contenidos de la ESI a las aulas. Se espera que las/os docentes capacitados repliquen esa experiencia dentro de las escuelas y que luego, definan la manera de integrar los contenidos de la ESI transversalmente en el proyecto curricular institucional (PCI), parte central del proyecto educativo institucional (PEI) de cada unidad educativa. Esta acción se fortaleció a partir de la implementación del Plan ENIA.

En años más recientes, el programa ESI también implementó acciones complementarias con foco en la profundización en temas específicos, como las jornadas anuales «Educar en Igualdad» sobre prevención de la violencia de género, establecidas en la ley 27.234. El foco en el embarazo no intencional en la adolescencia, en el marco del Plan ENIA, también supuso el armado e implementación de un dispositivo específico de parte del programa.

Los principales desafíos que enfrenta la política se vinculan con su teoría de cambio e implementación a nivel federal y con el monitoreo y evaluación de los avances. La escala de las capacitaciones institucionales llevadas adelante por el programa no tiene precedente en el país: según los últimos datos disponibles, se capacitó directamente a 116 500 docentes en forma presencial, a lo que se suman otros 50 000 alcanzados por capacitaciones virtuales o instancias de formación organizadas desde las jurisdicciones (Faur, 2018). Esto representa más de 10% de los docentes, pertenecientes a más de 80% de las escuelas a nivel nacional (Presidencia de la Nación, 2017). Las escuelas aún no alcanzadas, sin embargo, pertenecen a cinco jurisdicciones en las que no se pudieron llevar adelante las capacitaciones masivas insignia (CABA, Santa Fe, San Juan y Santiago del Estero) o en las que la actividad está en curso (Tucumán, donde iniciaron en 2018). Si bien en algunas de las provincias no alcanzadas se desarrollaron dispositivos similares, en cobertura y calidad, a las acciones propuestas por el programa nacional (como el caso de Santa Fe), en otras (como el caso de San Juan) no se logró avanzar con ninguna estrategia de formación docente en los contenidos que establece la ley nacional.

Son pocas las unidades educativas en las que se conoce con certeza que los contenidos de la ESI se incorporaron, efectivamente y de manera transversal, en el proyecto curricular institucional y, en última instancia, llegaron a las aulas y las/os estudiantes (más de la mitad de la población estudiantil del nivel secundario declaró en las pruebas Aprender de 2017 que la escuela debía abordar la ESI y no lo hacía) (Ministerio de Educación, 2018). Este es el desafío más estructural que enfrenta la teoría de cambio de la política y que se vincula

con las dificultades que existen para construir un sistema de información que permita dar cuenta de las acciones en las escuelas, luego de la capacitación presencial y de los porcentajes de alumnas/os que acceden a contenidos de educación sexual integral a través de actividades áulicas específicas (Presidencia de la Nación, 2017). En el Plan ENIA, el programa comenzó a dar respuesta a estos desafíos en el dispositivo implementado como parte de esa estrategia, con foco en la prevención del embarazo no intencional (ver Recuadro 9).

Por otro lado, el Ministerio de Salud y Desarrollo Social también lleva adelante otro tipo de programas y acciones específicas que buscan contribuir a la deconstrucción de las normas y estereotipos identificados como negativos para la igualdad sustantiva económica de género.

El Instituto Nacional de la Juventud (INJUVE) –con el apoyo de UNICEF y del Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica (OIJ)– implementa, desde 2017, el **Programa Hablemos de Todo**, dirigido a adolescentes y jóvenes. Los temas tratados son: sexualidades, métodos anticonceptivos, diversidad, relaciones sin violencias, trastornos de la conducta alimentaria, consumos problemáticos, prevención del suicidio, violencia en las escuelas (*bullying*), acoso laboral (*mobbing*) y acoso sexual virtual (*grooming*).

Se implementa a través de una plataforma digital que ofrece un espacio para realizar consultas respondidas por un equipo interdisciplinario de profesionales. También se desarrolla una estrategia más amplia de campañas en redes sociales y, en la etapa más reciente de implementación, se completa con una línea de trabajo territorial. En el marco de esta última, INJUVE realiza módulos de formación de formadores en los mismos contenidos, destinados a organizaciones de la sociedad civil para que trabajen directamente con jóvenes en el territorio. Además, también se organizan hackatones, encuentros para elaborar contenidos digitales de difusión directamente por los jóvenes. Desde su creación, la página recibió más de 155 000 visitas de usuarios únicos, aunque, de ellas, solo 3000 incluyeron la formulación de consultas.

5.2 Promoción de una comunicación con perspectiva de género

Los medios de comunicación y la difusión de información no son neutrales ni objetivos, sino que son instrumentos que pueden perpetuar normas sociales existentes. Esto mismo sucede en cuestiones vinculadas al género: **los estereotipos y las estructuras patriarcales se internalizan y refuerzan en los medios**. La transversalidad de la perspectiva de género en la comunicación es deseable e indispensable para informar adecuadamente, cuestionar patrones nocivos, y promover una mayor igualdad sustantiva entre varones y mujeres.

La **Ley 26.485 de Protección Integral a las Mujeres**, sancionada en 2009, contempla seis modalidades de violencia a erradicar, prevenir y sancionar: violencia doméstica, institucional, laboral, contra la libertad reproductiva, obstétrica y mediática. Esta última refiere a la difusión de mensajes e imágenes estereotipados en medios de comunicación, que reproduzcan las desigualdades existentes. Su manifestación no es fácil de dilucidar, ya que expresa las desigualdades de manera diluida y naturalizada, dificultando así su erradicación (Chaher & Pedraza, 2018). La perspectiva de género no se encuentra aún institucionalizada en los medios argentinos. Sin embargo, **existen iniciativas públicas que apuntan, tanto a modificar conductas sexistas en la comunicación y en la publicidad, como a sensibilizar a la población sobre la temática.**

Diversas políticas parten de identificar la violencia mediática para promover una comunicación con perspectiva de género. El INAM, como autoridad de aplicación de la ley 26.485, tiene un rol fundamental en este sentido. En primer lugar, el organismo vela por el cumplimiento de la Ley 27.039 de Creación de la Línea Telefónica Gratuita con Alcance Nacional 144, que exige que «toda información que se emita a través de los servicios de comunicación audiovisual acerca de episodios de violencia de género incluirá una mención expresa a la línea telefónica». En 2018 se realizaron actividades de difusión de esta línea en espectáculos masivos realizados en el país y se organizaron eventos artísticos con perspectiva de género y hackatones, entre otros.

Asimismo, el INAM y el INCAA lanzaron el proyecto **Observatorio Emilia Saleny** para realizar informes anuales sobre el enfoque de género en películas nacionales de ficción (INAM, 2018a). También llevan a cabo el proyecto **Gafas Violetas**, que busca promover la perspectiva de género en el material audiovisual y la promoción de buenas prácticas. El INAM también creó un manual sobre violencia simbólica y mediática, dirigido a comunicadores, periodistas, publicistas, estudiantes y agentes de producción para contribuir a desarrollar una comunicación con perspectiva de género, igualitaria y no sexista (INAM, 2017). Si bien estas acciones son positivas para promover un trato más igualitario a mujeres y varones en los medios, este tipo de cambios pueden ocurrir en un mediano a largo plazo y, por ende, sus frutos aún no son claramente visibles.

El INAM, a través del **Observatorio Nacional de Violencia contra las Mujeres**, desde 2017 monitorea, recolecta, produce, registra y sistematiza información sobre la violencia contra las mujeres. En relación a la violencia simbólica y mediática, el organismo promueve la eliminación de patrones socioculturales que sostienen las desigualdades de género y la subordinación femenina en los medios. El público general puede

enviar consultas y reclamos sobre contenidos que perpetúan estereotipos o difaman, injurian, discriminan, o atentan contra la dignidad de las mujeres en los medios. A partir de estos reclamos, el observatorio contacta al medio para resaltar la violencia del contenido en cuestión y sensibilizar sobre la comunicación responsable en materia de género.

Durante 2018, el observatorio realizó trece informes por contenidos transmitidos a través de medios audiovisuales, a partir de 32 reclamos. Sin embargo, el abordaje del observatorio no es punitivo, sino que los informes intentan visibilizar y sensibilizar sobre la problemática. En este sentido, hacen falta evaluaciones de este tipo de políticas, para analizar su efecto en términos de reducir las violencias que repercuten sobre las mujeres.

La **Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual** (2009) plantea como uno de sus objetivos «promover la protección y salvaguarda de la igualdad entre hombres y mujeres, y el tratamiento plural, igualitario y no estereotipado, evitando toda discriminación por género u orientación sexual» (art. 3º). También establece que «los avisos publicitarios no importarán discriminaciones de raza, etnia, género, orientación sexual, ideológicos, socioeconómicos o nacionalidad, entre otros» (art. 81). Además, en el artículo 71 se hace explícita mención a la obligación de los medios a cumplir con los principios de ley 26.485.

Esta ley incorpora, en cierta medida, la perspectiva de género, al remitir a los principios de la Ley de Protección Integral de las Mujeres. También puede proveer un marco normativo para erradicar la violencia simbólica y mediática y para promover una comunicación no sexista. Sin embargo, no establece acciones concretas para abordar la discriminación en el ámbito audiovisual. Al igual que las iniciativas del INAM, esta normativa invita a la reflexión a los actores involucrados y al público general, mediante la producción de informes y el envío de cartas.

El **Ente Nacional de Comunicaciones (ENACOM)**, bajo la órbita de la actual Secretaría de Modernización, es la autoridad de aplicación de la ley 26.522, según el decreto 267 (2015). Su rol le permite realizar llamados de atención e incluso imponer sanciones, multas o inhabilitaciones por la violación del artículo 71 de la ley. Entre 2010 y 2015, cuando la AFSCA era la autoridad de aplicación de la ley, se realizaron: 200 sumarios por violencia mediática; 94, por discriminación de género; 230 aceptaron las sanciones; y 64 siguieron el curso administrativo (Chaher & Pedraza, 2016).

Por su parte, la **Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual**, creada por la ley 26.522, tiene como objetivo proteger los derechos de las audiencias de radio y televisión. Desde este rol, el organismo promueve la equidad de género a través de estrategias

de transformación del tratamiento mediático de las cuestiones asociadas a los géneros. Esta estrategia incluye un plan de capacitaciones virtuales y presenciales a nivel federal, y la creación de guías de comunicación. El fin último es evitar la cosificación, favorecer la pluralidad de género, promover el uso de un lenguaje inclusivo, e incorporar la perspectiva de derechos en la cobertura. Además, el organismo recibe reclamos sobre situaciones de discriminación por género en radio y televisión, e incluso puede emitir recomendaciones públicas e iniciar procesos de sanción contra los medios involucrados. En este sentido, la defensoría ha logrado intervenir de manera eficaz ante demandas puntuales.

En el marco del PIOD, el ENACOM y la Jefatura de Gabinete de Ministros tienen el mandato de **incluir la perspectiva de género en las Bases y Condiciones** para la producción de contenidos radiofónicos y audiovisuales de las Líneas 4 y 5 del Fondo de Fomento Concurrible de Comunicación Audiovisual (FOMECA). Además, ENACOM se comprometió a sensibilizar a sus empleadas/os y a promover la formación y actualización de profesionales de los medios sobre el abordaje responsable de cuestiones de género, violencia e igualdad de oportunidades. También se responsabilizó a generar información respecto a la representación y el rol de las mujeres en los medios audiovisuales y las brechas de género existentes.

Con el objetivo de contribuir a la transformación cultural, el **Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI)** también **promueve acciones de sensibilización en perspectiva de género**, brindando talleres y capacitaciones a nivel federal destinados a la población general. En estas actividades, el INADI aborda las problemáticas interseccionales de las mujeres de pueblos originarios, con discapacidad y privadas de su libertad, entre otros colectivos. Además, a través del Observatorio de Medios, Deportes e Internet realiza informes periódicos para identificar casos de discriminación por género.

El INADI también tiene un centro de denuncias ante casos de discriminación, donde se investiga y se emiten dictámenes no vinculantes. Se busca contribuir a la transformación cultural, pero sin acciones punitivas y, habitualmente, con demoras para expedirse. En todo el país, para el período 2008-2013, las cuestiones de género son el tercer tipo de discriminación que más denunciaron las mujeres (9,4%), luego de discapacidad (20,9%) y LGBT+ (9,6%) (INADI, 2013). En cambio, las cuestiones de género no representaron una problemática para los varones. Cabe destacar que el INADI reconoce un alcance federal desigual. Por ello plantea la necesidad de visibilizar las acciones del organismo en distintos puntos del país, sobre todo en localidades con menor cantidad de habitantes.

A través del decreto 237 (2015), se creó el **Sistema Federal de Medios y Contenidos Públicos**, dependiente de la Jefatura de Gabinete de Ministros. Entre sus funciones, al organismo le compete «Cumplir con los criterios centrales de respeto del pluralismo político, religioso, cultural, lingüístico y social en la generación de contenidos públicos». En esta línea, y en el marco del PIOD, el ente asumió la responsabilidad de desarrollar jornadas de comunicación no sexista para sus autoridades, y también, para periodistas, conductores y productores. Además, se propuso desarrollar y difundir contenidos sobre temas de género y diseñar una línea de contenido específico de género en la programación.

A la fecha, se carece de evaluaciones de estas políticas para analizar cuál ha sido su impacto, en términos de promover una comunicación con perspectiva de género. Sin embargo, la inclusión de varias iniciativas en el marco del PIOD puede dar lugar a un mayor monitoreo de las acciones y sus resultados. Un punto para considerar, en este aspecto, es la necesidad de lograr una mayor coordinación entre las iniciativas y los programas de los distintos organismos, ya que se generan tanto superposiciones como baches de acción.

5.3 Acción afirmativa y promoción de mujeres en puestos no tradicionales

El cambio cultural no solo implica la necesidad de llevar a cabo acciones para evitar la discriminación hacia las mujeres, sino también la necesidad de visibilizar a las mujeres en roles históricamente masculinizados. En este sentido, las políticas de acción afirmativa, o de discriminación positiva, cumplen un rol fundamental: frente a un tradicional cupo tácito para varones en los puestos de toma de decisiones, estas acciones buscan garantizar el derecho de las mujeres a ocupar esos lugares, a la vez que las convierten en modelos referenciales para otras mujeres, adolescentes y niñas.

Como se describió en el capítulo 5, Argentina fue precursora, a nivel regional, en la implementación de este tipo de iniciativas en el sector público. Sin embargo, el cupo se estableció más como un techo que como un piso; y la representación de las mujeres en las cámaras nunca excedió 40%. En general, los partidos políticos opusieron resistencia a su implementación e incluso, en 2015, 10% de las listas en elecciones nacionales incumplieron la ley (Gherardi & Martelotte, 2015). En este marco, en 2017 se dio un nuevo paso para fortalecer la autonomía de las mujeres en la toma de decisiones, con la sanción de la **Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política** (presentada en el capítulo 5). Su implementación, no obstante, no estará exenta de riesgos (ver Recuadro 12, a continuación).

RECUADRO 12

Lecciones aprendidas de la implementación de la ley de paridad en las provincias⁷⁴

La experiencia con las leyes de acción afirmativa a nivel subnacional señala que hay dos cuestiones en la implementación que cabe tener en cuenta para su funcionamiento a nivel nacional.

En primer lugar, la efectividad de las reglas de paridad está condicionada por su articulación con las reglas del sistema electoral y las características del sistema de partidos. Cuando hay muchos cargos en juego y pocos partidos concentran la mayor parte de los votos, las mujeres tienen más probabilidades de resultar electas (Alles, 2018). La provincia de Buenos Aires cumple con esta característica y las elecciones se realizan por listas completas y cerradas, lo que otorga una mayor probabilidad a las mujeres de resultar electas, incluso cuando no encabezan las listas. Después de la primera elección con paridad celebrada en 2017, las mujeres pasaron de representar el 25% de cada cámara a ocupar el 35% de las bancas (Caminotti, Page, Zárate, & Bucciarelli, 2018). Dado que la legislatura se renueva por mitades, se espera este año un nuevo aumento que aproxime el contingente femenino al 50%. En cambio, en distritos como Córdoba se elige la mitad de los legisladores por distrito único y la otra mitad seleccionando una banca al nivel departamental. Dado que los varones suelen encabezar las listas, se reducen las posibilidades de las mujeres de ocupar cargos: pese a haber adoptado la paridad en el año 2000, ellas representan el 40% de la legislatura. En Santa Cruz,

la regla de paridad queda neutralizada: la participación femenina en la legislatura no alcanza el 15%.

En segundo lugar, las normas de acción afirmativa suelen encontrar resistencias al interior de los partidos. Ello plantea la necesidad de que la autoridad de aplicación de la ley garantice su efectiva implementación. Experiencias, como las de Costa Rica y México, muestran el rol crucial de los órganos jurisdiccionales para asegurar los derechos políticos de las mujeres y acotar el margen de maniobra de las dirigencias partidistas (Piscopo, 2015). En la provincia de Buenos Aires, la primera implementación de la ley de paridad generó resistencias de los partidos que tuvieron competencia interna y se negaban a realizar corrimientos para cumplir con la ley de cara a la elección general. La Junta Electoral cedió a esos reclamos y permitió que se mantengan las listas surgidas de primarias, aunque no cumplieran el orden alternado y secuencial entre mujeres y varones. La decisión contradecía el objetivo de la ley de paridad, que es obligar a los partidos a ceder espacios expectantes a las mujeres (Caminotti et al., 2018), y entraba en conflicto con la jurisprudencia y la práctica, que indicaba realizar corrimientos para cumplir con el cupo (Lazzaro, 2008). Después de esa experiencia y para garantizar el cumplimiento sin excepciones, las autoridades provinciales decretaron que la paridad debe cumplirse, tanto en las elecciones primarias, como en las generales.

Como se mencionó en el capítulo anterior, en el ámbito gremial también existe una ley que busca romper con los techos de cristal: la **Ley 25.674 de Cupo Sindical Femenino**, de 2002, insta a que las mujeres ocupen al menos 30% de los cargos electivos y de las comisiones negociadoras. Si la cantidad de trabajadoras en el sector no alcanzare a 30%, el cupo debiera ser proporcional a la cantidad que haya. Sin embargo, pese a la existencia de un marco normativo, su cumplimiento no es efectivo y los varones aún ocupan la abrumadora mayoría de cargos.

El Poder Ejecutivo Nacional también cuenta con varias acciones que, si bien no establecen un cupo femenino, promueven cambios culturales en este sentido. Un caso notable es el **Programa de Empoderamiento y Equidad de Género en el Ministerio de Hacienda**, que, desde 2016, busca mejorar la vida cotidiana de sus trabajadores mediante la incorporación de la perspectiva de género en la dependencia. A partir de un diagnóstico de la situación, la iniciativa se centra en realizar campañas de sensibilización para: promover herramientas

74 — Este recuadro fue escrito con la colaboración de María Page, investigadora del Programa de Instituciones Políticas de CIPPEC.

hacia el empoderamiento de las mujeres en relación con la toma de decisiones; generar un ambiente laboral cooperativo entre los géneros; y facilitar la conciliación de la vida laboral y familiar. Además, los ministerios de Cultura y de Defensa de la Nación adhieren, desde 2016, a **Hombres x la igualdad**. Es una iniciativa de ONU, INAM, Fundación Avon y Universidad Nacional de San Martín (UNSAM), que busca crear una red de varones líderes en distintos ámbitos que estén comprometidos con la equidad de género.

Por otra parte, existen iniciativas públicas cuya meta es derribar estereotipos de género que conllevan a la segregación horizontal en el mercado de trabajo. Con este fin, el Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología participa del Proyecto SAGA de UNESCO, que tiene como objetivo reducir las brechas de género en las áreas STEM. En una primera instancia, se realizó un diagnóstico de la situación a nivel nacional en los ámbitos educativos y de investigación. Este diagnóstico permitió identificar las principales brechas. Luego, se pudo desarrollar la capacidad de recolección de datos sobre el tema, a la vez que se aumentó su visibilidad.

6 --- A modo de síntesis

El panorama de las políticas públicas en Argentina revela un abordaje fragmentado y heterogéneo de las cuestiones de género, en particular, referidas a la dimensión económica y laboral. En la mayoría de los casos, la situación diferencial de las mujeres no es tenida en cuenta en el diseño, en la implementación, o en la evaluación de los programas. **La transversalización de la perspectiva de género en el Estado es, aún, una cuenta pendiente.**

Las políticas de cuidado y conciliación conservan una lógica maternalista, que no fomenta la participación laboral de las mujeres, ni la corresponsabilidad social del cuidado. Mientras que la expansión de los espacios CEC se contempla exclusivamente desde la óptica infantil, los regímenes de licencias y las políticas de tiempo de trabajo flexible no promueven una mayor corresponsabilidad al interior de los hogares. A su vez, el derecho de las mujeres a su salud sexual y reproductiva se encuentra supeditado a problemáticas vinculadas a la accesibilidad y disponibilidad de los servicios.

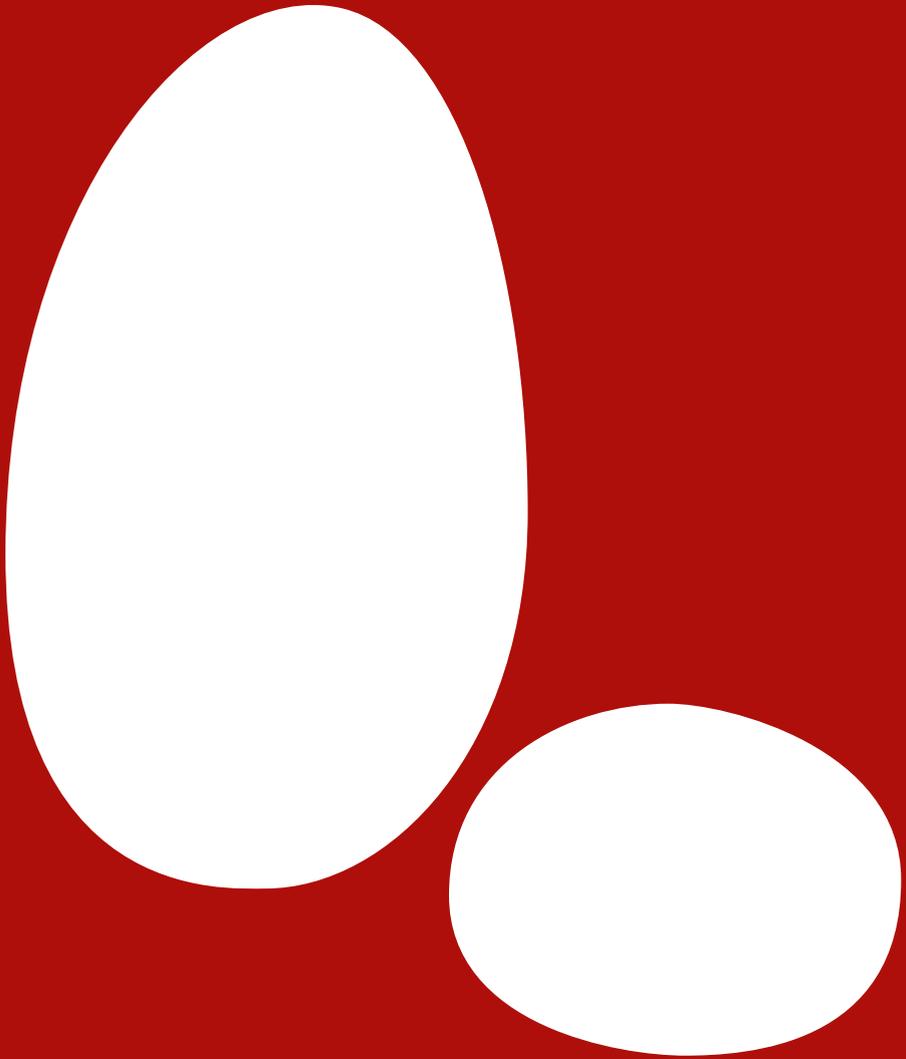
Las políticas de empleo y protección social exhiben desafíos vinculados, nuevamente, con la transversalización de la perspectiva de género, incluso en el diseño mismo de las intervenciones y la consideración de los impactos y las necesidades diferenciales por género que experimentan los titulares de los programas y transferencias.

El ámbito socioeducativo carece, a modo general, de iniciativas que aborden, en particular, la problemática de género. Sin embargo, las políticas existentes tienen el potencial de incluir esta mirada, para maximizar su impacto.

En el plano del cambio cultural, existe una miríada de políticas que buscan promover la modificación de las normas sociales de género. La ESI tiene un potencial transformador, desde edades tempranas, si se logra su efectiva implementación en el territorio. Desde la comunicación, las iniciativas son variadas y brindan la posibilidad de articularse y complementarse. Argentina también cuenta con cupos para fomentar la participación femenina en algunos tipos de puestos de toma de decisiones. Sin embargo, los techos de cristal aún permanecen firmes en la mayoría de los sectores de la economía.

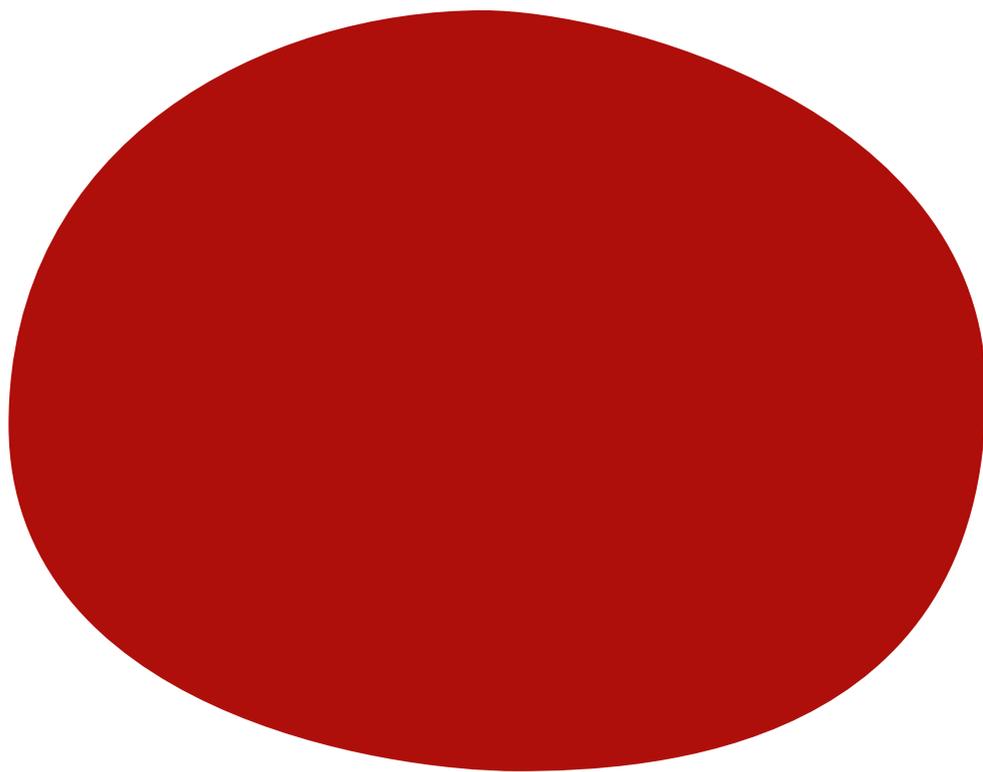
Una cuestión común a todas las áreas es la evidencia limitada sobre el resultado de estas políticas. El monitoreo y la evaluación son herramientas indispensables para analizar su impacto y realizar ajustes sobre su implementación para incorporar el enfoque de género y promover la igualdad sustantiva.

Sección IV



**Aprendizajes,
recomendaciones
y ruta a futuro**

Capítulo 9



**Políticas públicas
para cerrar las brechas:
lecciones aprendidas
y recomendaciones**

*Pudiera ser que todo lo que en verso he sentido
no fuera más que aquello que nunca pudo ser,
no fuera más que algo vedado y reprimido
de familia en familia, de mujer en mujer (...)*

— Alfonsina Storni, «Bien pudiera ser» (1919)⁵⁷

1 ————— Introducción

Subyugadas, medidas, silenciadas: las mujeres, clamaba Alfonsina, veían reprimidos sus deseos en un contexto de dominación masculina. Precursora del feminismo en nuestro país, ella sufrió esta censura en su trabajo, al ser autorizada solo a escribir artículos sobre el cuidado de la niñez y del hogar, la cocina o la belleza en las secciones «femeninas» de diarios y revistas. Storni desafió estos límites, utilizando artilugios discursivos que le permitieron dar un tinte político a las columnas para mujeres y reclamar, desde allí, por sus derechos.

Este rol de incidencia que asume la escritora se refleja en «Bien pudiera ser», donde relata la sujeción de todas las mujeres, tejida en la herencia de la costumbre y la familia, para soltar las ataduras que imponía el género. Sin quererlo, clama Storni, ella es, como parte de las nuevas generaciones, quien libra las cadenas de su madre y las que vinieron antes. Cien años después, pese a los avances en el reconocimiento de las mujeres como sujetos de derechos, la historia se repite en nuestras latitudes: la «revolución de las hijas», acuñada por Luciana Peker en el marco del debate sobre la legalización del aborto en 2018, plantea que el rol de las mujeres jóvenes es romper con siglos de desigualdades y preparar el terreno para llevar a cabo acciones concretas que transformen el patriarcado y las relaciones de poder entre los géneros.

Si bien se encuentra en marcha un cambio cultural, el proceso no está libre de retrocesos. Así, bajo una realidad construida socialmente que actúa en detrimento de los derechos de las mujeres, las políticas públicas tienen un potencial transformador hacia la igualdad sustantiva de género.

Este capítulo retomará los ejes analizados en los dos capítulos de la sección III y describirá las opciones de política pública que pueden contribuir a cerrar las brechas de género en el mercado de trabajo argentino. Para ello, se toma en cuenta el diagnóstico y los determinantes descriptos en la sección II, y las políticas presentadas en la sección III.

Nuevamente, este abordaje no pretende ser absoluto. El capítulo buscará plantear lineamientos de políticas que guardan un gran poten-

75 — Citado de Silberman de Cywiner, M.E. (2009).

cial para avanzar en la autonomía económica de las mujeres, relevando evidencia y adaptando lecciones aprendidas de otros países o del sector privado al contexto nacional. No se pretende argumentar que este ejercicio sea taxativo: otras políticas aquí no mencionadas también podrían contribuir al objetivo. En los casos en los que se cuenta con información, se proveerá un análisis presupuestario prospectivo de la política y detalles puntuales sobre su implementación.

El capítulo, en primer lugar, contemplará las políticas que contribuyen a aliviar la pobreza de tiempo que suelen enfrentar las mujeres, a causa de la carga de trabajo doméstico y de cuidado no remunerado. Segundo, analizará distintos grupos de políticas, que contribuyen a fomentar las oportunidades de trabajo decente de las mujeres y su acceso a las prestaciones de protección social. Tercero, considerará opciones de políticas socioeducativas que puedan contribuir a cerrar brechas de inclusión. En cuarto lugar, analizará las políticas que puedan promover un cambio cultural hacia una sociedad más igualitaria, a través de la educación sexual integral, la acción afirmativa y la comunicación con perspectiva de género. Por último, profundizará en los arreglos institucionales que son necesarios para avanzar hacia una mayor igualdad sustantiva.

2 **Restricciones sobre el tiempo de las mujeres**

En Argentina, la producción y distribución del cuidado se concentra, mayoritariamente, en la esfera familiar y, en su interior, recae sobre las mujeres (Lupica, 2014). Esta situación compromete, tanto la equidad social, como la de género. En primer lugar, porque deja libradas la disponibilidad y la calidad del cuidado a los recursos con los que cuenta cada familia. En segundo lugar, porque obstaculiza el ejercicio de la autonomía económica a través de la participación en el mercado laboral (Rodríguez Enríquez & Pautassi, 2014).

Además de la cuestión de equidad, la configuración actual de la distribución de las responsabilidades de cuidado, familiarizada y feminizada, requiere un cambio sustancial, dadas las transformaciones sociales y demográficas que experimentó recientemente Argentina (como se detalló en el capítulo 2). Las transformaciones de las familias (con incremento de hogares monoparentales de jefatura femenina), la divergencia de las tasas de fecundidad entre quintiles de ingreso, el incremento de la participación laboral femenina, y el aumento de la esperanza de vida se conjugan para preludiar el apogeo de la crisis de los cuidados con graves consecuencias para el bienestar social y el desarrollo económico.

La participación del Estado, a través de políticas públicas, es un ingrediente central para minimizar las consecuencias negativas de esta crisis. La Tabla 16 resume las propuestas que se presentarán en este apartado con el fin de redistribuir los cuidados siguiendo el principio de la corresponsabilidad.

TABLA 16 Síntesis de las recomendaciones para las restricciones sobre el tiempo de las mujeres	
Recomendación	Acción
Reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado	Ampliar la cobertura de los espacios CEC de calidad para la primera infancia
	Ampliar la jornada extendida para el primario
	Mejorar la cobertura de los servicios y las prestaciones dirigidas a las personas con discapacidad con dependencia
	Potenciar un mayor alcance de los servicios dirigidos al cuidado de las personas adultas mayores con dependencia
Promover la adopción de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral para lograr una mayor corresponsabilidad	Establecer un régimen de licencias por tenencia o adopción de hijas/os basado en los principios de universalidad, adaptabilidad y coparentalidad
	Estudiar la implementación de políticas de tiempo de trabajo flexible
Garantizar los derechos sexuales y reproductivos de la población en general	Propiciar servicios de salud sexual y reproductiva con prestaciones de calidad, disponibles, accesibles y aceptables
	Fortalecer el acceso a la información para la toma de decisiones respecto de los derechos sexuales y reproductivos

Fuente: CIPPEC.

2.1 Reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado

Uno de los principales mecanismos a través de los que el Estado puede actuar para reducir y redistribuir el trabajo doméstico y de cuidado no remunerado es el armado de **un sistema de servicios públicos y de calidad para la población con dependencia**⁷⁶. Esto incluye a: niñas/os, adolescentes, personas mayores, y personas con discapacidades que las inhabiliten para el trabajo (Asis & Palacios, 2007). En consecuencia, las recomendaciones de este apartado estarán ordenadas según la población con dependencia a la que estén dirigidas, pero enfocadas en la premisa de su poder catalizador para la autonomía económica de las mujeres.

⁷⁶ — Desde una perspectiva demográfica, se considera como personas dependientes a aquellas que, por características particulares, no pueden generar un ingreso propio a través del mercado de trabajo.

Ampliar la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) de calidad para la primera infancia

La primera infancia es un período crítico en la vida de las personas, dado que es durante esos pocos años en los que se desarrollan habilidades cognitivas, motrices y socioemocionales, claves para el desarrollo (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, Acuña & de Achával, 2015). Tal como se señaló en el capítulo 3, la presencia de niñas/os menores de 6 años es un predictor de menor participación laboral femenina, sobre todo para quienes no pueden mercantilizar el cuidado a través de la contratación de servicios del sector privado.

Con la intención de potenciar las intervenciones que actualmente realiza el Estado en esta materia, se proponen recomendaciones orientadas a lograr avances en la cobertura, la regulación de la calidad, la certificación y protección de trabajadoras/es en espacios CEC, y la articulación con ofertas de formación profesional, intermediación laboral y políticas laborales en general con una perspectiva de género (ver Recuadro 12).

En primer lugar, **la ampliación de la cobertura de los espacios de crianza, enseñanza y cuidado (CEC) requiere inversión en infraestructura y formación y contratación de perfiles profesionales acordes.**

La distribución actual de las responsabilidades de cuidado, familiarizada y feminizada, requiere un cambio sustancial en pos de la equidad de género, en el marco de las transformaciones sociales y demográficas recientes de Argentina”

La teoría económica señala una relación ambigua entre la oferta de espacios CEC y la participación laboral de las mujeres. En primer lugar, esta política aumenta el tiempo disponible para ofertar horas en el mercado de trabajo remunerado. Sin embargo, al tratarse de una especie de subsidio en forma de servicio, podría tener un «efecto ingreso»⁷⁷, que disminuiría la participación laboral (Burtless & Hausman, 1978). Por lo tanto, el efecto neto dependerá de cuál efecto es mayor y de la situación laboral base de la mujer en cuestión: es posible que la oferta de espacios CEC afecte de forma diferente a mujeres empleadas a tiempo completo, a tiempo parcial, desempleadas o inactivas (Díaz Langou, Caro

77 — Se entiende aquí, como efecto ingreso al hecho de que el subsidio implicaría una disminución del bien de consumo (en este caso, el espacio CEC), lo que en la práctica aumentaría el poder adquisitivo disponible de la familia que, entonces, podría optar por reducir la disposición de horas para el mercado de trabajo remunerado.

Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna, & Capobianco, 2019). A su vez, es necesario tener en cuenta que la ampliación de estos espacios conlleva una demanda de profesionales de la crianza, la enseñanza y el cuidado; dada la elevada tasa de feminización de este sector, se generarían más oportunidades laborales para las mujeres.

Respecto de la evidencia en América Latina, abundan los estudios acerca del impacto de las políticas de espacios CEC sobre la participación laboral de las mujeres. La mayoría de ellos encuentran una relación positiva⁷⁸. Sin embargo, también existen experiencias latinoamericanas que, a pesar de haber tenido efectos positivos sobre el desarrollo y el bienestar de niñas/os, no generaron efectos sobre la participación laboral de las mujeres⁷⁹. Esto pudo deberse a las particularidades del diseño de esas políticas específicas.

En Argentina, existen dos trabajos que analizan el impacto de la expansión de ciertas políticas de espacios CEC sobre la participación laboral femenina. Uno de ellos encuentra que la creación de 3500 nuevas salas de educación inicial entre 1993 y 1999 tuvo un efecto positivo sobre la probabilidad de empleo femenino de entre 7 y 14 puntos porcentuales (Berlinski & Galiani, 2007). Un estudio más reciente sobre el mismo programa encontró que la asistencia aumentó en 19 puntos porcentuales la probabilidad de que las madres trabajen más de 20 horas a la semana y de que trabajen 7,8 horas adicionales en promedio. Sin embargo, estos efectos solo son ciertos en caso de que la niña/o que asiste sea el/la menor del hogar (Berlinski, Galiani, & Mc Ewan, 2011). Teniendo en cuenta estos hallazgos, se requiere que la ampliación de la cobertura siga **criterios basados en la equidad socioterritorial e incorpore una perspectiva de género transversal**. Esto implica relevar, con el mayor detalle posible, la demanda potencial de espacios CEC en el territorio y cruzar esta información con indicadores socioeconómicos que incluyan tasas de participación laboral y otras brechas laborales entre varones y mujeres. Resulta crucial tener en cuenta la perspectiva de las familias para informar la inversión territorial,

78 — En Colombia, el acceso a espacios CEC aumentó la probabilidad de empleo y la cantidad de horas ofertadas (Attanasio & Vera-Hernández, 2004). En Ecuador, la expansión de salas CEC condujo a un incremento de 22 puntos porcentuales sobre la probabilidad de empleo y de un promedio de 7 horas semanales trabajadas (Rosero & Oosterbeek, 2011). En Río de Janeiro, el empleo aumentó en 10 puntos porcentuales, e incluso en 20 para mujeres previamente inactivas, a la vez que el desempleo se redujo un 16% (Paes de Barros, Olinto, Linde, & Carvalho, 2011). Un caso paradigmático es el ahora discontinuado “Programa de Estancias Infantiles para Apoyar a Madres Trabajadoras” de México. Consiste en una transferencia a mujeres con hijos para que puedan cubrir los costos de espacios CEC. Diferentes evaluaciones encontraron incrementos en la probabilidad de empleo, de las horas trabajadas, de la probabilidad de estar activa en el mercado de trabajo, y en los ingresos mensuales (Ángelez et al., 2011) (Calderón, 2014).

79 — Tal es el caso de evaluaciones que se hicieron sobre una política de ampliación de la cobertura de espacios CEC en Chile (Encina & Martínez, 2009) (Manley & Vasquez, 2013). Algunos motivos de la falta de efectos entre la expansión de espacios CEC y la participación laboral de las mujeres, pueden encontrarse en la poco estratégica ubicación de los centros y la falta de articulación entre la jornada laboral y los horarios de apertura, por lo que estos factores deben ser tenidos en cuenta (Urzúa & Veramendi, 2011) (Contreras, Puentes, & Bravo, 2012). A su vez, existen algunas predisposiciones de las familias que deben considerarse, como, por ejemplo, la preferencia de dejar niñas/os menores de dos años a cargo de algún familiar de confianza (Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna & Capobianco, 2019).

considerando las preferencias respecto de la cercanía del centro al trabajo o al hogar; la articulación con ofertas educativas, de formación profesional e intermediación, y de otros servicios públicos (como centros de atención primaria a la salud, escuelas primarias y secundarias). Otro elemento a considerar es la disponibilidad y frecuencia del transporte público. Las mujeres tienden a realizar una mayor cantidad de viajes diarios que los varones, sobre todo para cubrir responsabilidades vinculadas con el cuidado (Aloul, Nafta, & Mansour, 2018).

Una vez definida esta priorización territorial, la propuesta de CIPPEC se divide de acuerdo con la edad de las/os niñas/os:

- ▶ Para las/os de 3 y 4 años: se plantea la expansión de la cobertura solo en jardines de infantes, tomando como norte normativo que debería alcanzarse la universalización establecida en las leyes vigentes.
- ▶ Para las/os de 0 a 2 años: se plantea una combinación de cobertura entre los espacios de primera infancia y jardines maternos. En la Tabla 17 se presenta el resumen de las metas frente a dos escenarios posibles.

TABLA 17							
Metas de mínima, media y máxima para la extensión de los espacios CEC a 2023.							
Porcentajes en cobertura, en millones de pesos de diciembre 2018							
	Situación actual	Mínima			Máxima		
		Total	Jardín	EPI	Total	Total	EPI
< 1 año	3%	20%	10%	11%	30%	30%	22%
1 año	8%	35%	15%	22%	45%	45%	28%
2 años	20%	50%	25%	28%	60%	60%	33%
Total 0 a 2 años	11%	35%	17%	20%	45%	45%	28%
Sala de 3	42%	60%	60%		100%	100%	
Sala de 4	88%	100%	60%		100%	100%	
Total 0 a 4 años	33%		53%			67%	
Inversión incremental 0 a 2 años	-	\$283 953	\$146 030	\$137 923	\$344 177	\$147 417	\$196 760
Inversión incremental 3 y 4 años	-					\$86 947	
Inversión incremental 0 a 4 años	-		\$335 202			\$431 124	

Fuente: Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna y Capobianco (2019)

80 — Una versión más detallada de las propuestas, el costeo y las metas de inversión, puede consultarse en Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna, Capobianco (2019): *Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen la brecha de género*. CIPPEC: Buenos Aires.

La meta de mínima consiste en la ampliación de los espacios CEC en jornada simple, de forma tal de alcanzar en 2023 a 35% de las/os niñas/os menores de 2 años (20% de los menores de 1 año, 35% de los de 1 año, y 50% de los de 2). La propuesta consiste en lograr el aumento de la cobertura a través de un 20% de asistencia adicional a los espacios CEC dependientes de áreas de desarrollo social y 17% a jardines maternos. En paralelo, se pretende ampliar la oferta de jardines de infantes para llegar al 60% de las/os niñas/os de 3 años y universalizar el acceso de los de 4 años. En total, la cobertura de menores de 5 años aumentaría de 32% actual al 53%. Alcanzar esta meta, que implica incorporar 753 280 niñas/os a espacios CEC, requiere la construcción de 5083 nuevos jardines maternos, 3967 espacios de primera infancia (EPI) y 2122 jardines de infantes. A su vez, se deberían incorporar 111 367 profesionales de la enseñanza y el cuidado, 11 172 cargos directivos y 1320 capacitadores. La inversión necesaria alcanzaría \$335 202 millones de pesos de diciembre de 2018 (2,8% del PBI).

Finalmente, la meta máxima apunta a universalizar la sala de 3 y 4 años y a extender la disponibilidad de espacios para que 45% de las/os niñas/os menores de 2 años asistan a alguna institución del sistema educativo (28%) o no incorporada (20%). En total, se incorporarían 1 263 608 niñas/os de 0 a 4 años, equivalente a una cobertura de 67%. La inversión necesaria sería de \$431 102 000 000 (3,6% del PBI). Este escenario implicaría construir 5980 nuevos EPI, 6527 jardines maternos y 5024 jardines de infantes. En ellos se emplearía a 173 785 nuevos profesionales del cuidado y la enseñanza, 17 530 nuevos directivos y 2078 capacitadores.

CIPPEC analizó los efectos económicos de estos escenarios a partir de simulaciones en la Matriz de Contabilidad Social para Argentina (Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna, & Capobianco, 2019). Esto permite conocer el efecto de las inversiones sobre la creación de puestos de trabajo, como también el impacto fiscal de las medidas.

En los dos escenarios, 56% de la inversión se recuperaría a través de la recaudación de impuestos. En el escenario de mínima, el efecto total sobre el PBI sería de 4,2% de crecimiento. Se generarían 1 019 000 puestos de trabajo, de los cuales 65% estarían ocupados por mujeres. Esto implicaría un crecimiento del 7,8% del empleo femenino. En el escenario de máxima, el impacto sobre el PBI sería sensiblemente mayor: 5,3%. De los 1 285 000 empleos generados, 62% sería femenino, lo que incrementaría el empleo de las mujeres en 9,5%.

En segundo lugar, es necesario complementar la inversión en infraestructura con otros pasos, a saber: garantizar estándares de calidad que regulen sentidos, focos y principios del trabajo con la

primera infancia; infraestructura y mobiliario; higiene y nutrición; ratios y vínculos entre adultos y niñas/os; vínculos y acompañamiento a las familias y las comunidades; lenguaje, juego y corporalidad; supervisión y regulación; entre otros (Repetto, Díaz Langou, Aulicino, Acuña & De Achával, 2016) (Araujo & López-Boo, 2010). La percepción de las familias respecto de la calidad de los espacios opera como argumento para decidir su uso o buscar alternativas de arreglos de cuidado (Loeb, Fuller, Kagan, & Carrol, 2004) (Lokshin, Glinkaya, & Garica, 2004).

Argentina cuenta con una de las bases curriculares de nivel inicial más breves, sectoriales y difusas de la región latinoamericana: los núcleos de aprendizajes prioritarios (NAP) para el nivel inicial. Solo cubren a las salas de 5 años del sector educativo, dejando por fuera un universo enorme y heterogéneo de espacios CEC. En consecuencia, CIPPEC propone **avanzar en el articulado de estándares de calidad compartidos entre las diferentes configuraciones institucionales que adoptan los espacios CEC** (incluyendo, pero trascendiendo los espacios que dependen de Ministerio de Educación); y que estos estándares regulen, precisamente, lo que sucede dentro de todas estas instituciones. Estos estándares, que funcionarían como un marco federal para la primera infancia, deben ser consensuados entre los diversos sectores y las diferentes jurisdicciones de gobierno a través del Consejo Federal de Niñez, Adolescencia y Familia y el Consejo Federal de Educación, y tienen que estar asociados a una estrategia de fortalecimiento de espacios existentes que aún no satisfacen los estándares. Se puede aprender mucho de países que ya avanzaron en esa dirección, por lo que las experiencias internacionales deben ser un insumo para la discusión local y el acuerdo intersectorial (Cardini & Guevara, 2017).

Uno de los elementos centrales a regular es el perfil, la formación y las condiciones laborales de las personas que trabajan en los espacios CEC. La alta tasa de feminización de este sector permite un vínculo directo con mejorar las condiciones de empleo de las mujeres. Es preciso **avanzar en la reglamentación de los requerimientos profesionales y los incentivos**, tanto salariales, como de protección social, de quienes ejercen funciones docentes y no docentes en los espacios CEC. A su vez, es fundamental que se garantice que los empleos de las personas que se desempeñan en estos espacios sean de calidad, independientemente de la locación geográfica del centro o del tipo de configuración institucional (educativa o no).

RECUADRO 13

Espacios CEC con perspectiva de género

Para impactar positivamente sobre la autonomía económica de las mujeres, es necesario que los espacios CEC incorporen algunas características específicas.

En primer lugar, deben integrarse en una red territorial más amplia, y también articulada, de servicios sociales. Resulta imprescindible que estén vinculados con servicios de empleo que provean información y recursos a las mujeres para activar su búsqueda laboral o mejorar su situación en el trabajo. Tal como se ha mencionado, un desafío es lograr que las mujeres, típicamente con sobrecarga de responsabilidades de cuidado, logren terminar las capacitaciones y procesos de intermediación a los que acceden (ver el apartado 3 del capítulo 8 sobre políticas laborales). Por tanto, resulta crítico contar con un vínculo más directo y procesos de derivación más aceitados (De León, 2017).

En segundo lugar, también es importante la adaptabilidad de los horarios de los espacios. Típicamente, y como consecuencia de la imitación del sistema educativo, los espacios CEC suelen tener horarios acotados con una hora de ingreso y egreso prestablecidas que las familias deben respetar. Sin embargo, experiencias europeas, como la del Municipio de Gante en Bélgica, dan cuenta de los beneficios de reconocer que la demanda de las familias no siempre es constante y monótona, sino que pueden requerir los servicios en diferentes horarios y días. Por lo tanto, es necesario priorizar las necesidades de cuidado demandadas por las familias y adecuar los horarios a esta variable. También es posible que un mismo espacio contenga modalidades diversas de cuidado (a tiempo completo, a tiempo parcial, plazas para

situaciones de urgencia). E incluso, se puede avanzar desde el actual paradigma de cupos establecidos anualmente a uno de plazas, variables según la demanda estacional (Aulicino, 2015). Este esquema, además de adaptarse mejor a la demanda de cada familia, tiene el potencial de ampliar la cobertura, ya que pueden existir familias que tengan preferencias complementarias y ocupen, entre ellas, una única plaza.

En tercer lugar, a pesar de que la prioridad debe estar en ampliar la cobertura y la calidad como mecanismos de retribución de las tareas de cuidado no remuneradas, también es posible potenciar la autonomía de las mujeres mediante la inversión en las condiciones materiales en las que se da el cuidado. Garantizar que los hogares y las trabajadoras/es tengan acceso a infraestructura y transporte para reducir el tiempo invertido en cuidado, tanto brindándolo de forma directa o accediendo a servicios, es fundamental (Gammage et al., 2018). Infraestructura vinculada a caminos, agua potable, recolección de residuos, transporte público, acceso a la electricidad, y eliminación de basurales, sobre todo en zonas periurbanas de escasos recursos, son algunas de las medidas que pueden mejorar la situación en la que se realizan las tareas de cuidado. Estas medidas también habilitan mayor tiempo para dedicar a otras actividades. Es fundamental, entonces, que las decisiones sobre este tipo de proyectos tengan una fuerte perspectiva de género y, dada la actual distribución de las responsabilidades de cuidado, se informen sobre las necesidades y los beneficios diferenciales para varones y mujeres (Sánchez de Madariaga, 2004).

Ampliar la jornada extendida para el primario

Actualmente, el formato predominante del nivel primario en la escuela pública es el de la jornada simple con una duración promedio de cuatro horas diarias. Existen argumentos que justifican avanzar en la extensión de la jornada. Ellos se basan en los **beneficios** que podría tener **sobre los aprendizajes y las trayectorias de las y los estudiantes** (Veleda, 2013).

La extensión de la jornada escolar también trae **efectos positivos sobre indicadores laborales de las mujeres madres**. El tiempo adicional que las/os niñas/os pasan en las instituciones educativas se traduce en una reducción de las demandas de cuidado sobre las mujeres, que pueden entonces, dedicar esas horas al trabajo remunerado⁸¹.

La recomendación de CIPPEC apunta al cumplimiento de la meta de 30% que estableció la Ley 26.075 de Financiamiento Educativo, y establece un plazo propicio para hacerlo entre 2019 y 2023.

La propuesta consiste en extender cuatro horas la jornada escolar actual en el nivel primario, sumándole el tiempo destinado al

almuerzo en el comedor escolar. Esto implicaría la incorporación de 573 760 alumnos a la modalidad extendida. Requeriría la construcción y equipamiento de 3155 escuelas nuevas, que cubriría a la mitad de esta población, mientras que la extensión de las jornadas en edificios existentes cubriría a la otra mitad. La inversión para lograr esto ascendería a \$143 540 000 000 de diciembre de 2018. Además de la construcción de nuevas escuelas, y de su equipamiento, este monto incluye los salarios de los docentes (75 247 nuevos docentes), del personal no docente y del personal directivo. También incluye el costo de la provisión del almuerzo a los estudiantes.

Según la estimación realizada a través de la Matriz de Contabilidad Social para Argentina, esta política tendría un efecto total sobre el PBI de 1,8%. 57% de la inversión inicial se recuperaría a través de la recaudación impositiva y se generarían 444 400 puestos de trabajo nuevos, de los cuales 44% sería ocupado por mujeres. Esto implicaría un crecimiento de 2,3% del empleo femenino, dado por el incremento en el rubro de enseñanza (Díaz Langou et al., 2019).

Existen, no obstante, otras formas de extender las jornadas: a través de oferta extraescolar de actividades deportivas, culturales o técnicas que, a priori, no necesitarían una extensión de horas docentes.

Mejorar la cobertura de los servicios y las prestaciones dirigidas a las personas con discapacidad con dependencia

Se recomienda hacer efectivo el acceso a las prestaciones comprendidas en el nomenclador básico para personas con discapacidad.

En primer lugar, es necesario que el Estado redoble los esfuerzos para lograr que la totalidad de las personas con discapacidad accedan al Certificado Único. El Estado debe tener metas factibles de cobertura, apuntando a alcanzar al 100% de las personas en 2023.

En segundo lugar, es necesario que se reglamente el articulado de la ley 26.280 para su efectivo cumplimiento. De especial relevancia es la reglamentación del derecho al acceso a asistentes domiciliarios, como también el costeo e implementación de los centros de día y residencias para las personas con discapacidad que tengan dependencia. Para

81 — La extensión de la jornada escolar que se llevó a cabo en Alemania en 2003, por ejemplo, incrementó en 26 puntos porcentuales la probabilidad de empleo de las madres (Nemitz, 2015). Un análisis diferente de la misma política encontró un efecto positivo de alrededor del 7% sobre la probabilidad de las mujeres de estar empleadas (Shure, 2016). También existe evidencia sobre este tema en América Latina. En 1996, Chile dispuso un aumento de 30% en la jornada escolar. Se estudió el efecto sobre el comportamiento laboral de las madres y se descubrió que un incremento de un 1% en la oferta de establecimientos de jornada extendida generaba un aumento de 3% en la probabilidad de empleo de las mujeres, a pesar de que también se halló un efecto (aunque menor) sobre la cantidad de horas trabajadas (Contreras, Sepúlveda & Cabrera, 2010). Otro estudio demostró que la universalización en las escuelas de la jornada extendida incrementó la participación laboral de las mujeres en un 17%, con efectos aún mayores en casos de expansión de cobertura en el primer y el segundo grado (un impacto cercano al 26%) (Berthelon, Kruger, & Oyarzun, 2015). Evidencia más reciente constató que el programa de extensión mantuvo sus efectos sobre la participación laboral femenina (Martínez & Peticarà, 2017).

ello, se sugiere: contar con un relevamiento de perfiles profesionales y de instituciones especializadas, tanto públicas, como privadas, para generar una red de prestadores debidamente registrados y reglamentados, y un mecanismo de derivación por parte de los entes de seguros de salud y los sistemas públicos provinciales.

Finalmente, es preciso garantizar la periodicidad del Estudio sobre Perfiles de Personas con Discapacidad del INDEC para entender los desafíos que estas personas enfrentan en sus vidas cotidianas y las vacancias de política pública que deben ser solucionadas para el efectivo goce de sus derechos.

Queda claro que hay opciones más costosas que otras. Los perfiles de acompañamiento profesional pueden resultar más caros que los centros de cuidado diurno o mejoras en el sistema de transporte. El costeo permitirá evaluar las opciones, siempre teniendo como norte el pleno ejercicio de derechos, y considerando opciones de asociación público-privada más eficientes y bajo regulación estatal.

Potenciar un mayor alcance de los servicios dirigidos al cuidado de las personas adultas mayores con dependencia

El aumento de la esperanza de vida y la caída en la tasa de fecundidad señalan (como se detalló en el capítulo 2) un proceso de envejecimiento poblacional que tensiona la actual configuración de la distribución del cuidado. Por lo tanto, es preciso tomar medidas urgentes para disponer de recursos que puedan mejorar la situación de las familias y, dentro de ellas, las mujeres.

En primer lugar, es imperioso dejar de lado concepciones «edadistas»⁸² de las personas mayores que las conceptualizan desde una perspectiva paternalista, condescendiente o despectiva (Butler, 1969). Las personas mayores son un grupo central en la sociedad, no solo como sujetos de derecho, sino también porque realizan actividades fundamentales para el bienestar de sus familias y las comunidades en las que viven. Según INDEC, una proporción importante realiza tareas de cuidado, es voluntaria en diversos proyectos y participa en actividades sociales (INDEC-ECVAM, 2014). A modo de ejemplo, 20,7% de las personas mayores entre 60 y 74 años reportó cuidar habitualmente a niñas/os, proporción que aumenta al 34% en el caso de las mujeres (INDEC-ECVAM, 2014). Por tanto, **es fundamental que las políticas públicas apunten a sostener y mejorar las condiciones para el envejecimiento activo de la sociedad**, disponiendo de recursos para

82 — Traducción libre de ageism, que consiste en la estereotipificación y discriminación contra personas o colectivos por motivo de su edad.

facilitar la participación de las personas mayores en la vida pública. Esto tiene efectos positivos y puede desacelerar el proceso de deterioro de la salud, tanto física, como mental (Florito, 2017).

En segundo lugar, es necesario que el Estado tome un rol protagónico en la redistribución de la asistencia y el cuidado a las personas mayores con dependencia, tanto básica como instrumental. En ese sentido, **es preciso que se avance en el registro y regulación de las numerosas instituciones que proveen servicios de centros de día y actividades de esparcimiento y recreación**, tanto en la esfera de la sociedad civil, como del sector privado. Este es un paso necesario para generar la articulación con los prestadores de seguros de salud, tanto públicos como privados. De esta forma, se podrían fortalecer los centros de día y las residencias de larga duración mediante subsidios a la demanda en forma de vóucher [voucher]⁸³ y transferencias para la contratación de este tipo de servicios. Ellos podrían entregarse a las familias con personas mayores con dependencia, priorizando a las de menores ingresos, para que puedan acceder a los centros. Lo mismo es cierto para el programa de PAMI de asistentes domiciliarios: es necesario avanzar en su escala para que la cobertura sea mayor y las responsabilidades de cuidado se desfamiliaricen, lo que tendría ventajas para la inserción laboral de las mujeres.

2.2 Promover la adopción de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral para lograr una mayor corresponsabilidad

Las políticas de conciliación son uno de los instrumentos más importantes para promover la compatibilidad entre las responsabilidades laborales y la vida personal de las/os trabajadoras/es fuera del trabajo (incluyendo las responsabilidades familiares [ver, al respecto, el capítulo 8]), y para fomentar una mayor corresponsabilidad social de estas tareas. **Tanto la igualdad sustantiva de género, como el balance del trabajo con las responsabilidades familiares son dimensiones esenciales de cualquier esquema de tiempo de trabajo decente**, aunque no todas las medidas que promueven avances en una dimensión, necesariamente, implican progreso en la otra (OIT, 2019).

La evidencia comparada señala dos grandes conjuntos de políticas de conciliación trabajo-vida personal con implicancias para la igualdad sustantiva de género en el mercado de trabajo: las políticas de licencias y las llamadas políticas de «tiempo de trabajo flexible», que asumen distintas modalidades.

83 — Un vóucher es un producto, típicamente un papel o un código, que habilita la adquisición de ciertos bienes y servicios con un descuento especial o incluso en forma gratuita.

Establecer un régimen de licencias por tenencia o adopción de hijas/os basado en los principios de universalidad, adaptabilidad y coparentalidad

La maternidad, sea dada por el nacimiento, sea dada por la adopción de una/un hija/o, es un evento con profundas consecuencias sobre las trayectorias laborales de las mujeres, tal como quedó de manifiesto en la sección II. Las licencias por nacimiento o adopción tienen, en consecuencia, un gran potencial para prevenir estos efectos negativos.

La mayor parte de la evidencia sobre experiencias internacionales de política pública en relación con las licencias proviene de los países nórdicos (Suecia, Noruega, Islandia y Dinamarca) en la medida en que fueron pioneros en establecer permisos por maternidad (en 1901, en el caso de Suecia). Ellos, además, han avanzado en mutaciones de sus esquemas, con el propósito de mejorar las trayectorias laborales de las mujeres (Datta Gumpata, Smith, & Verner, 2008). La evidencia disponible es unánime en cuanto al efecto positivo que tiene un período de licencias sobre la participación laboral de las mujeres y sobre la velocidad de su regreso al trabajo luego de tener una/un hija/o.

Un análisis conducido en los países de la OCDE encontró efectos significativos e importantes de las licencias por maternidad sobre el aumento de la tasa de participación de las mujeres: los países con tasas de reemplazo del salario superiores y financiados por la protección social pública eran los que mejor se desempeñaban en la disminución de las brechas de participación por género (Jaumotte, 2004). Sin embargo, estudios más contemporáneos dieron cuenta de un posible «efecto búmeran», que depende del diseño de la política de licencias en dos dimensiones: la duración del tiempo concedido y la participación de los padres varones (o cuidadores secundarios) en el cuidado. Una salida prolongada de las mujeres del mercado de trabajo tiene un efecto negativo sobre el avance de sus carreras y sobre sus salarios, tanto en el mediano como en el largo plazo, cuando se las compara con los varones y con las mujeres que no han sido madres. Por lo tanto, hay que tener en cuenta las especificidades del diseño de los regímenes de licencia.

En primer lugar, respecto de la duración de la licencia. Un metaanálisis de las experiencias de países nórdicos señala los riesgos de reforzar el rol cuidador de las mujeres madres con una extensión desmedida de los días por licencia por maternidad, lo que las termina expulsando del mercado de trabajo por períodos de tiempo prolongados (Datta Gumpata, Smith, & Verner, 2008). La articulación entre períodos de licencia por maternidad moderados, tal como los 98 días que recomienda la OIT, combinados con licencias por paternidad y familiares, y con servicios de cuidado públicos accesibles apunta en esta dirección.

En segundo lugar, respecto de la participación de los padres (o cuidador/a secundario/a), los países nórdicos nuevamente fueron los pioneros en intentar dotar de los mismos derechos a cuidar a madres y padres trabajadoras/es. La evidencia sugiere que, además de ofrecer un número considerable de días, hay que avanzar en esquemas de incentivos para que los varones se comprometan, efectivamente, en el cuidado⁸⁴.

No hay que dejar de considerar la configuración particular del mercado de trabajo argentino, en donde la incidencia de la informalidad y de formas atípicas de empleo es mayor que en los países desarrollados, que avanzaron en esquemas coparentales de licencias. Como se mencionó en el capítulo 8, apenas la mitad de las personas que trabajan tienen acceso a las licencias: son quienes están empleadas/os en relación de dependencia en el sector formal de la economía. Esta realidad vulnera el derecho a cuidar de las personas que tienen hijas/os, pero también el derecho a ser cuidado de niñas/os recién nacidas/os o adoptadas/os, que quedan condicionados en función de la categoría ocupacional de las personas adultas. Por lo tanto, es necesario idear un esquema auténticamente universal, que no condicione el acceso al derecho al tipo de inserción laboral. De esta forma, el impacto positivo en términos de igualdad sustantiva de género sería generalizado, y no se lograría en detrimento de la equidad socioeconómica (Díaz Langou & Caro Sachetti, 2017).

Finalmente, es necesario que el esquema tenga un articulado tal que reconozca el derecho de todas las familias en su diversidad, incluidos los hogares hetero y homoparentales, y con independencia del origen biológico o adoptivo de la/el niña/o que llega a la familia.

La propuesta de CIPPEC apunta a **una extensión gradual del actual régimen de licencias para las/os trabajadoras/es registradas/os y la creación de un esquema complementario para las/os trabajadoras/es de la economía informal, las/os desocupadas/os e inactivas/os, derivados ambos del enfoque de coparentalidad** (Tabla 3). Se sugiere establecer metas de ampliación progresivas hasta alcanzar los

84 — En Suecia, al principio, solo consideraron disponer de licencias por paternidad o familiares transferibles dejando a los padres y a las familias tomar la decisión de quiénes se quedarían en casa. Los resultados mostraron que, en más del 90% de los casos, los padres no tomaban todos los días que les correspondían por licencia por paternidad y las familias decidían que la casi totalidad de días de licencia parental fueran para goce de la madre (Ronsen & Sundstrom, 2002). Estos autores también notan la situación de Suecia, luego de introducir los “Días para papi” (*Daddy Days*), una cuota de días que las familias pierden si los padres no se los toman. Luego de esta intervención, el porcentaje de padres que se tomaron los días, luego del nacimiento de su hijo más que se duplicó: de 7% a cerca de 16%. A pesar de estos impactos en el corto plazo, la evidencia es mixta respecto del impacto de la participación de los varones en el cuidado en el marco del nacimiento reciente en un cambio de comportamiento en la división sexual del trabajo. Por un lado, un estudio cuasiesperimental de Suecia muestra que, luego de tomarse los días, los padres varones no cambiaron la proporción de días de ausencia solicitados al empleador por causa de enfermedades de los hijos. Las mujeres siguieron llevando a cabo la mayor parte del trabajo luego de la instancia de la licencia familiar (Ekberg, Eriksson, & Friebel, 2009). Por otro lado, un estudio reciente examinó la experiencia de Quebec, Canadá. El Programa de Aseguramiento Parental aumentó la compensación salarial de los padres durante las licencias y reservó 5 semanas, exclusivamente, para los padres varones. La evaluación que se hizo demostró que esto aumentó la toma de licencia por parte de los varones en un 250%; además, presentó evidencia causal de que logró reducir la división sexual del trabajo, incluso mucho tiempo después de haber terminado el tiempo de licencias (Patnaik, 2019).

98 días de licencia para el cuidador primario, 98 días de licencia para el cuidador secundario y 60 días de licencia familiar en 2035. Estas acciones van en línea con las recomendaciones 165 y 191 de OIT que resaltan, entre otros puntos, la necesidad de que ambos cuidadores cuenten con un período de licencia parental, la implementación gradual de estas medidas y la necesidad de establecer legislación y prácticas nacionales al respecto.

Para alcanzar los objetivos propuestos por las políticas de licencias, es imprescindible alejarse de los esquemas que imponen su pago a los empleadores. Atendiendo a las restricciones presupuestarias existentes, y con el fin de garantizar el acceso de todos los progenitores a un período de licencia, para facilitar su financiamiento se sugiere: implementar un tope máximo en el monto a pagar para los salarios más altos, así como un tope de ingreso familiar para el acceso a licencias de los padres desocupados o inactivos, cuya pareja se encuentra ocupada. Asimismo, se propone incorporar tasas de reemplazo diferenciales para las licencias familiares y establecer un esquema donde los empleadores se hagan cargo de hasta 8 días de las licencias por cuidador primario y secundario entre los trabajadores registrados en relación de dependencia.

Dado que promover la universalidad mediante la incorporación de las/os trabajadoras/es monotributistas y autónomos también implicaría un aumento en los costos del régimen, se propone modificar las actuales contribuciones de ambos grupos para incorporar un nuevo pilar que garantice el acceso a un período de licencia ante el nacimiento o la adopción de una/un hija/o. En el siguiente cuadro se presenta la propuesta de ampliación gradual del esquema de licencias a 2035 en pesos de 2018. Garantizar la universalización de un régimen de licencias que responda, para 2035, a criterios de equidad supondría una inversión de \$57 730 000 000 de 2018 (0,26% del PBI).

TABLA 18							
Propuesta de extensión y ampliación gradual del esquema de licencias actual ⁸⁵							
		2018	2020	2023	2027	2031	2035
Licencia por maternidad	Costo (% PBI)	0,06%	0,05%	0,05%	0,04%	0,04%	0,03%
Propuesta		2018	2020	2023	2027	2031	2035
Licencia por persona gestante	Trabajadores formales						
	Duración (días)	-	90	98	98	98	98
	Costo (% PBI)	-	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%	0,01%
	Trabajadores informales, desocupados e inactivos						
	Duración (días)		20	40	60	60	60
	Costo (% PBI)		0,02%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%
Licencia por persona no gestante	Duración (días)		20	40	60	60	60
	Costo (% PBI)		0,04%	0,07%	0,09%	0,09%	0,09%
Licencia familiar	Duración (días)		12	24	36	36	36
	Costo (% PBI)		0,01%	0,03%	0,04%	0,04%	0,04%
Inversión total	Costo (% PBI)		0,13%	0,18%	0,21%	0,21%	0,21%
Inversión incremental respecto al año anterior	Costo (% PBI)		0,07%	0,07%	0,05%	0,05%	0,05%

Fuente: CIPPEC.

A la vez, es necesario tener en cuenta la cuestión fiscal. En los países europeos, por ejemplo, se propone una tasa de reemplazo del salario escalonada en dos dimensiones. En primer lugar, en la dimensión del ingreso: a medida que aumenta el ingreso del trabajador, se reduce la tasa de reemplazo. En segundo lugar, en la dimensión secuencial: la tasa de reemplazo disminuye a medida que pasan los meses o semanas de licencia (Jaumotte, 2004).

Esta propuesta corresponde solo a uno de muchos escenarios posibles de implementación gradual. Pueden establecerse distintas metas de priorización y gradualidad a lo largo del tiempo. CIPPEC insiste en **la necesidad de contemplar los principios de universalidad** (y su consecuencia práctica al incluir a la población actualmente excluida de los regímenes de licencias), **adaptabilidad** (utilizando un articulado que contemple a las familias en toda su diversidad), y **coparentalidad** (estableciendo igualdad de días para ambos cuidadores) como guías de cualquier modificación (CIPPEC, ELA, & UNICEF, 2017).

85 — Esta propuesta implica una actualización, tanto metodológica como conceptual, de la presentada en el documento *Más días para cuidar: Una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad*, cuyas autoras son Gala Díaz Langou y Florencia Caro Sachetti (2017).

Estudiar la implementación de políticas de tiempo de trabajo flexible

Existen otras intervenciones que emergen a la hora de promover la **corresponsabilidad entre los géneros en la conciliación de vida familiar y laboral**. Se trata de las políticas de tiempo de trabajo flexible (*employee-oriented flexible working time arrangements*) (OIT, 2018). Categoría amplia, que engloba una miríada de intervenciones orientadas a aumentar el control que los trabajadores tienen sobre la cantidad y distribución del tiempo de trabajo, y/o sobre el lugar donde realizan las tareas (tal como se describió en el capítulo 8).

Existe amplia evidencia acerca de los efectos positivos de políticas que limitan el tiempo de trabajo (y garanticen pisos mínimos para los trabajadores a tiempo parcial) tanto para los trabajadores (mejores posibilidades de conciliación con la vida fuera del trabajo, mayor satisfacción laboral y motivación, menor incidencia de problemas de salud ocupacional), como para los empleadores (mayor productividad) (OIT, 2018). Las políticas de tiempo de trabajo flexible, diseñadas desde la perspectiva del trabajador, también suelen estar asociadas con efectos positivos sobre indicadores de satisfacción personal con el trabajo (OIT, 2018).

En cuanto al objetivo más específico, promover la corresponsabilidad entre los géneros a la hora de conciliar trabajo y responsabilidades familiares, si bien abundan los argumentos teóricos acerca del potencial de las iniciativas de tiempo de trabajo flexible, la evidencia empírica no es consistente. En otras palabras, no siempre se constata que implementar políticas de tiempo de trabajo flexible genera mejores condiciones para la corresponsabilidad entre los géneros, y ante la necesidad de conciliar las esferas productivas y reproductivas (Eurofund, 2016). Específicamente, los resultados de estas iniciativas para el acceso y trayectorias de las mujeres en el mercado de trabajo dependen, en gran medida, de distintos factores, incluyendo:

- ▶ el tipo de política de trabajo flexible y el objetivo para el que fue diseñada e implementada;
- ▶ el contexto cultural general (normas de género prevalecientes a nivel nacional);
- ▶ el contexto cultural específico (cultura organizacional en el lugar de trabajo); y
- ▶ el nivel socioeconómico y la modalidad de inserción laboral del trabajador (Chung & Van der Lippe, 2018).

Es preciso ser precavidos a la hora de implementar **políticas de tiempo de trabajo flexible** con el objetivo de promover la participación plena de las mujeres en el mercado de trabajo, dado el riesgo de que factores contextuales signifiquen que las iniciativas no tengan el efecto deseado.

El vínculo entre género, conciliación y trabajo a tiempo parcial en los países de la Unión Europea es especialmente ilustrativo en este sentido. En un estudio de 2004, que analiza los condicionantes del trabajo parcial entre varones y mujeres, los autores hallaron que, para ellos, la situación reflejaba un ajuste macroeconómico en etapas de bajo crecimiento, mientras que, para ellas, representaba una opción, dada la feminización de la responsabilidad de conciliación entre vida laboral y vida familiar (Buddelmeyer, Mourre, & Ward, 2004). En consecuencia, mientras los varones eventualmente ampliaban la cantidad de horas ofrecidas cuando el mercado se expandía, las mujeres continuaban en una trampa de trabajo parcial que disminuía, tanto su participación laboral –en términos de tiempo ofertado–, como, consecuentemente, sus ingresos. Evidencia complementaria de los Países Bajos refuerza la noción de que, a diferencia del caso de los varones, para las mujeres, trabajar a tiempo parcial no es una situación de transición (Booth & Van Ours, 2011).

Eventuales políticas que habiliten y reglamenten el trabajo de **jornada reducida o a tiempo parcial** para fomentar la corresponsabilidad deben acompañarse de iniciativas orientadas a deconstruir los estereotipos de género, que sostienen la división sexual del trabajo.

De otro modo, existe el riesgo de que las opciones que permitan la conciliación sean únicamente tomadas por ellas, lo que refuerza el mandato social cuidador de las mujeres y también, las expone a penalidades de largo plazo en sus trayectorias, como menores oportunidades de entrenamiento y menor seguridad en el puesto de trabajo (Fagan & O'Reilly, 1998).

En cuanto a las **políticas de tiempo de trabajo flexible y trabajo remoto** (que no entrañan una reducción del tiempo de trabajo, sino su reorganización), la literatura también señala la importancia de tener en cuenta el contexto para evitar efectos no deseados. Distintos estudios en países desarrollados muestran que el uso que varones y mujeres hacen de las políticas de tiempo de trabajo flexible es diferente. Por un lado, ellos muchas veces se valen de la flexibilidad para incrementar la intensidad del trabajo y/o expandir su horario laboral (incluso sin remuneración extra), especialmente en lugares de trabajo con culturas organizacionales que premian dicha disposición (Glass & Noonan, 2016) (Lott & Chung, 2016) (Chung & Van der Horst, 2018). Por otro lado, las mujeres suelen incrementar el tiempo que dedican al trabajo doméstico no remunerado o de cuidados, lo que no repercute positivamente en sus carreras profesionales, dadas las expectativas diferenciales en comparación con los varones (Singley & Hynes, 2005) (Chung & Van der Lippe, 2018). Incluso, evidencia experimental reciente en Estados Unidos muestra

que, en lugares de trabajo con políticas de tiempo de trabajo flexible, las mujeres suelen enfrentar un mayor estigma por elegir utilizarlas, incluso cuando no lo hagan con fines de conciliación con responsabilidades familiares. Los varones, por su parte, no solo no enfrentarían este estigma, sino que obtendrían reconocimiento interno en los casos en que eligen, explícitamente, utilizar el tiempo de trabajo flexible con fines de conciliación (Gerstel & Clawson, 2018) (Chung & Van der Lippe, 2018).

En síntesis, la implementación de cualquier iniciativa de tiempo de trabajo flexible y trabajo remoto en Argentina debe partir de reconocer que estas políticas no operarán ni serán usadas en el vacío, y entonces, su impacto –en términos de igualdad sustantiva económica de género– dependerá de las especificidades de su diseño y del contexto en el que se implementen. En base a la experiencia en otros lugares, **las iniciativas deberían siempre acompañarse de acciones tendientes a incidir de manera positiva sobre las normas de género, que asignan las responsabilidades de cuidado y conciliación principalmente a las mujeres**, tanto a nivel general (lo que habilita un espacio de sinergia con las recomendaciones de cambio cultural), como al nivel del empleador (donde la cultura organizacional del espacio de trabajo puede potenciar o limitar significativamente el éxito de las medidas). Un encuadre que conceptualice las políticas de tiempo de trabajo flexible como la norma o la opción por defecto, en lugar de una excepción, podría ser positivo para promover un uso de estas iniciativas que fomente la corresponsabilidad entre los géneros, al remover el estigma asociado con su uso (Chung & Van der Lippe, 2018).

Además, iniciativas del sector privado también muestra la importancia de tener en cuenta cómo la etapa o el momento de vida familiar del trabajador/a (sin hijas/os, en transición a la parentalidad, hija/o en primera infancia, en edad de escolaridad primaria, adolescente e hija/o adulto no residente en el hogar de origen) se asocia con necesidades específicas de conciliación, que deben ser tenidas en cuenta en el diseño de las políticas (Erickson, Martinengo, & Hill, 2010)⁸⁶. Por ejemplo, existe evidencia preliminar en Reino Unido acerca de la importancia de los esquemas de tiempo de trabajo flexible y trabajo remoto como modalidad de *soft-landing* (reincorporación gradual y progresiva) para promover que las mujeres empleadas, que recientemente fueron madres, puedan volver a sus puestos con una carga horaria similar (Chung & Van der Horst, 2018). Si bien este arreglo no promueve necesariamente la corresponsabilidad entre géneros sin intervenciones complementarias, su evaluación –en ciertos contextos– puede ser deseable; por ejemplo, si

86 — Ver el Recuadro 14 con casos ilustrativos de empresas argentinas que promueven políticas activas de promoción de la equidad de género.

el escenario alternativo es un retiro completo del mercado de trabajo o una inserción en un puesto a tiempo parcial.

Finalmente, cabe resaltar que el conjunto de medidas analizadas hasta este punto presupone un tipo de inserción laboral (asalariado formal) que dista de ser el caso para todas las personas que trabajan en Argentina. Además, para el caso de las iniciativas de tiempo de trabajo flexible o trabajo remoto, en buena medida también se presupone un conjunto de tareas que puedan realizarse a distancia. Esta salvedad implica una fuerte limitación desde el propio diseño de las políticas respecto de su potencial cobertura y aplicabilidad para trabajadores no comprendidos en las categorías mencionadas. Por ello se exige estudiar y ensayar soluciones alternativas.

A la vez, la ausencia de suficiente evidencia rigurosa (en especial, para el caso de países en desarrollo) y de estudios que evalúen el impacto de las políticas de tiempo de trabajo flexible con perspectiva de género implica la necesidad de profundizar, en mayor medida, en esta muy necesaria agenda de investigación, especialmente a la luz de los cambios que introduce el futuro del trabajo. Como argumenta Claudia Goldin (2014): el último capítulo de la convergencia de roles entre los géneros debe repensar los retornos diferenciales que el mercado de trabajo actualmente paga por trabajar horarios largos, inflexibles e impredecibles y por trabajar en determinados horarios particulares.

2.3 Garantizar los derechos sexuales y reproductivos de la población general

Las políticas públicas que buscan garantizar los derechos sexuales y reproductivos son fundamentales para avanzar hacia la igualdad económica entre los géneros. Esto, en la medida en que, dada la familiarización y feminización de las responsabilidades de cuidado en la actualidad, un embarazo y maternidad no intencionales menoscaban fuertemente la autonomía de las mujeres (ver, al respecto, el capítulo 8). La toma de decisiones libre e informada respecto del inicio de la vida reproductiva, en condiciones seguras y con acceso a las mejores prestaciones y servicios debe ser un objetivo fundamental y complementario de cualquier estrategia de cuidados. El acervo de evidencia y lecciones aprendidas de otros contextos y de Argentina indican dos ejes de trabajo, a considerar en este sentido.

Propiciar servicios de salud sexual y salud reproductiva con prestaciones de calidad, disponibles, accesibles y aceptables

En la actualidad, el acceso efectivo a las prestaciones de salud sexual y reproductiva y su calidad es heterogéneo. Varía según la jurisdicción (provincia y regiones sanitarias), el rango etario del usuario y el subsistema de salud (público, obras sociales y privado) del que se trate. Ello tiene impactos negativos concretos sobre el goce de los derechos sexuales y reproductivos, como precondition –en este caso y como se describió– para la consolidación de la autonomía económica. Por esta razón, en primer lugar, es necesario fortalecer la oferta de servicios de salud sexual y salud reproductiva, en particular, en lo referido a disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de las prestaciones.

Concretamente, es preciso garantizar la **disponibilidad de métodos anticonceptivos modernos** en todos los niveles de atención de la salud, incluyendo estrategias diferenciales para la cobertura de algunas poblaciones específicas –como es el caso de los adolescentes– y el acceso a métodos anticonceptivos de larga duración (LARC, por sus siglas en inglés) –que incluyen implantes subdérmicos y dispositivos intrauterinos. Cabe notar que, la evidencia médica muestra que los LARC presentan niveles de cobertura efectiva muy superiores a los métodos de barrera u hormonales de corta duración, dado que su efectividad es, en buena medida, independiente de las conductas vinculadas con su uso (Kowal et al., 2018).

Además de la anticoncepción, **el acceso a otras prácticas de salud sexual y reproductiva** también exige la disponibilidad de otros insumos en los efectores, como es el caso de aquellos utilizados en la interrupción legal del embarazo (ILE). Para que estén disponibles, debe garantizarse el financiamiento necesario y debe fortalecerse la coordinación entre los actores nacionales y provinciales, responsables de la compra y distribución. En particular, actores como: la Coordinación de Medicamentos Esenciales y la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva del Ministerio de Salud y Desarrollo Social, junto con los programas provinciales de salud sexual y reproductiva, cuyos equipos de gestión, a nivel central y local de cada jurisdicción, requieren apoyo y medidas que los fortalezcan. Para el caso específico del acceso a MAC de parte de las y los adolescentes, es deseable que la estrategia de ampliación de la distribución que impulsa el Plan ENIA para adolescentes en 36 departamentos de 12 provincias se escale al resto de los departamentos y jurisdicciones del país.

Sin embargo, la sola disponibilidad de insumos médicos en los efectores de salud, no garantiza que sean accesibles para la población usuaria (tanto directamente, como en el marco de las prácticas que los requieren). Para potenciar el **acceso** es preciso **fortalecer las líneas**

de capacitación en salud y derechos sexuales y reproductivos para profesionales de salud (mencionadas en el capítulo 8). A esto se suma la necesidad de **garantizar**, a nivel provincial, el **sostenimiento de los equipos de salud** con los perfiles adecuados para cubrir todo el espectro de prácticas de salud sexual y reproductiva que deben brindar los efectores.

Otro componente crítico para propiciar que las prestaciones sean accesibles para la población en general es aquel vinculado con la normativa que regula el ejercicio profesional de las obstétricas. Estas profesionales de la salud, en su mayoría mujeres, por sus competencias y formación, tienen la capacidad de brindar 87% de los servicios esenciales de salud sexual, reproductiva, materna y neonatal que las mujeres y los recién nacidos necesitan, incluyendo, entre las prácticas relevantes a los efectos de este apartado, consejería, prestación de anticoncepción inyectable y colocación y remoción de DIU e implante subdérmico (Ministerio de Salud y Desarrollo Social & Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, 2019). **Asegurar un marco normativo adecuado**, que regule el ejercicio de la profesión es, sin embargo, una condición esencial para habilitarlas a realizar el espectro completo de prácticas en las que están formadas, y así, potenciar el acceso de parte de la población. Completar la sanción del proyecto de ley «Ejercicio Profesional de las/os Licenciadas/os en Obstetricia» –aprobado por amplia mayoría en la Cámara de Diputados a principios de 2019, y actualmente en tratamiento en comisión en el Senado– es clave para avanzar en ese sentido.

En paralelo, para el caso específico de la población adolescente, es recomendable que, dadas las mayores barreras de acceso que enfrentan para concurrir a los centros de salud, se ponga el foco en garantizar que más efectores sean amigables para este grupo poblacional. Escalar y fortalecer las asesorías en salud integral en las escuelas secundarias, impulsadas por el Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia (PNSIA), es otra intervención recomendable para promover la derivación protegida de los adolescentes a los centros de salud cercanos y el acceso así, a las prestaciones de salud sexual y reproductiva que puedan requerir.⁸⁷ Una evaluación de resultados e impacto de la ampliación de las asesorías que realizó el Plan ENIA sería clave para informar este escalamiento al resto de las jurisdicciones.

87 — La evidencia comparada muestra que, especialmente para el caso de las y los jóvenes, son estas «iniciativas de componentes múltiples» las que permiten alcanzar los mejores resultados, en términos de ejercicio de derechos sexuales y reproductivos, mediante una combinación de: educación sexual integral (ESI) en las escuelas, servicios amigables en los centros de salud, y dispositivos comunitarios que faciliten puentes entre ambos espacios para potenciar el acceso (Chandra-Mouli, Lane, & Wong, 2015; Fonner, Armstrong, Kennedy, O'Reilly, & Sweat, 2014; UNESCO, 2015, 2016).

Un último punto para considerar, tanto en lo relativo a disponibilidad, como acceso a las prestaciones es el caso de la interrupción voluntaria del embarazo (IVE). A pesar de la existencia del marco normativo (descrito en el capítulo 8) a nivel nacional, el acceso efectivo a la interrupción legal del embarazo (ILE) difiere entre jurisdicciones, con una amplia heterogeneidad en la existencia de efectores de salud que realicen habitualmente la práctica, profesionales de la salud capacitados, disponibilidad de insumos y marcos que protejan a los profesionales que efectivamente garantizan este derecho en cada jurisdicción (Amnistía Internacional, 2017). A esto se suman los impactos (descritos en el capítulo 8) del aborto realizado en condiciones inseguras y en la clandestinidad sobre la morbilidad materna, que implican que, en este caso, ya, no solo la autonomía de muchas mujeres está en juego, sino incluso, su propia vida.

En la evidencia más rigurosa y reciente al respecto, se destaca una fuerte asociación entre la permisividad del marco normativo vigente a nivel nacional y las tasas de abortos inseguros (Ganatra et al., 2017). La evidencia histórica también demuestra el significativo impacto de la penalización del aborto sobre la mortalidad materna por aborto inseguro: cuando, en noviembre de 1965, el gobierno rumano decidió criminalizar abruptamente el aborto, las tasas de mortalidad materna por esta causa aumentaron de manera significativa y solo descendieron cuando se dio marcha atrás con la penalización (Faúndes & Shah, 2015).

La despenalización del aborto no solo se vincula con menores tasas de aborto inseguro y con una menor incidencia de mortalidad materna por esta causa, sino que la evidencia comparada también demuestra que no se incrementa la tasa de aborto, como erróneamente se suele asumir. Si bien en las experiencias de algunos países se exhibe un incremento inicial a partir de la despenalización, no existe forma de comprobar si se trata de un aumento real o si refleja el efecto del mayor registro en estadísticas oficiales de abortos antes realizados clandestinamente que, a partir de la despenalización, ya no son ocultados (Faúndes & Shah, 2015). De cualquier modo, la evidencia muestra que, el acceso a la práctica se estabiliza en el mediano plazo en niveles muy por debajo de las estimaciones sobre la magnitud del fenómeno en el contexto de ilegalidad de la prestación, como demuestra la reciente experiencia uruguaya (Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay, 2017).

Entonces, como se desprende de la evidencia comparada y del escenario argentino (de fuertes barreras de acceso a la ILE y de inequidades en la mortalidad materna por abortos inseguros), **una estrategia integral de garantía de derechos sexuales y reproductivos a nivel**

nacional exige legalizar la IVE, como propone el actual proyecto de ley de «Interrupción Voluntaria del Embarazo». Esta estrategia está en sintonía con las recomendaciones de todos los organismos internacionales de derechos humanos, que, en documentos recientes, recomiendan a los Estados avanzar, al menos, en la despenalización generalizada de la práctica, al igual que en su legalización en un conjunto amplio de circunstancias⁸⁸.

Finalmente, en lo relativo a la aceptabilidad de las prestaciones de salud sexual y reproductiva por parte de la población usuaria, es recomendable **ampliar y fortalecer los espacios y dispositivos de consejería en salud sexual y salud reproductiva en el primer, segundo y tercer nivel de atención de la salud**. De esta forma, los métodos anticonceptivos serían ofrecidos junto con información precisa y un acompañamiento de calidad de parte de un profesional de la salud. Nuevamente, para este fin es deseable que se fortalezcan las líneas de capacitación, a cargo de la Dirección de Salud Sexual y Reproductiva, al igual que se garanticen los recursos (especialmente humanos) para que las consejerías inauguradas en los servicios puedan mantenerse en el tiempo.

Fortalecer el acceso a la información para la toma de decisiones respecto de los derechos sexuales y reproductivos

El trabajo en pos de la disponibilidad, accesibilidad y aceptabilidad de las prestaciones de derechos sexuales y reproductivos debe, necesariamente, acompañarse de estrategias de sensibilización y provisión de información adecuada para la toma de decisiones libre e informada sobre salud sexual y reproductiva (Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, & Fondo de Población de Naciones Unidas, 2019). En este sentido, a las ya mencionadas consejerías (parte indivisible del acceso a prestaciones, como los métodos anticonceptivos), sería recomendable sumar campañas públicas de sensibilización sobre las principales temáticas de derechos sexuales y reproductivos; campañas que faciliten el acceso masivo a las prestaciones y que contribuyan a derribar mitos con evidencia científica, en formatos y lugares innovadores, y adaptados a las necesidades de cada grupo etario (como la que lleva adelante el Plan ENIA con foco en la adolescencia).

⁸⁸ — Ver, entre otros: la guía “Aborto” de la Serie de Información sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos (Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2015); el documento “Aborto sin Riesgos, Guía técnica y de políticas para sistemas de salud” (Organización Mundial de la Salud, 2012); al igual que los últimos documentos de observaciones finales que realizan los comités encargados de monitorear la efectiva implementación de diversos tratados de derechos humanos, a los que suscribe Argentina, incluyendo aquellas del Comité CEDAW (2016), Comité DDHH (2016), Comité DESC (2018) y Comité sobre los Derechos del Niño (2018).

Además, la política de ESI debe ser otro pilar fundamental de la estrategia propuesta. Al igual que en el capítulo 8, la naturaleza integral de la ESI y su diseño –explícitamente fundado en la necesidad de trascender paradigmas biologicistas previos en el abordaje de la sexualidad, a la par de buscar introducir fuertemente la temática de género en el currículo educativo– motivaron a desarrollar las recomendaciones sobre esta política en el apartado sobre cambio cultural, sin desconocer que también es un componente central del acceso a la información sobre salud sexual y reproductiva para las/os niñas/os, adolescentes y jóvenes en edad escolar.

Finalmente, en relación a la adolescencia, las ya mencionadas asesorías en salud integral en las escuelas son una última herramienta clave, no solo para fortalecer el acceso a las prestaciones, sino también para la provisión de información. Si bien se trata de una intervención relativamente nueva, y que históricamente tuvo una muy baja cobertura a nivel nacional, se recomienda evaluar su significativo y reciente escalamiento en el marco del Plan ENIA en una selección de provincias, y luego, en base a las lecciones aprendidas identificadas, expandirlas al resto de las escuelas y provincias del país.

3 Trabajo decente y protección social

La mejora de las condiciones de trabajo y empleo de las mujeres depende de una multiplicidad de factores. Para que las políticas propuestas resulten efectivas, es necesario un contexto macroeconómico favorable a la creación de empleo. Sin embargo, existe espacio para implementar o mejorar intervenciones que tienen el potencial de generar una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres, incluso en períodos recesivos. Las propuestas (resumidas en la Tabla 19) abordan dimensiones como: incentivos a la contratación de mujeres; mejoramiento de la operación de los programas de inclusión laboral y productiva; mecanismos de generación de ingreso de manera independiente; formalización de las condiciones de empleo de las trabajadoras domésticas y los mecanismos de protección social.

TABLA 19 Síntesis de las recomendaciones de trabajo decente y protección social	
Recomendación	Acción
Potenciar los mecanismos para la formalización del empleo, especialmente en el trabajo doméstico	Desarrollar campañas de sensibilización y difusión
	Potenciar la formación y profesionalización de las trabajadoras domésticas
Implementar mecanismos para promover la contratación de mujeres en el sector privado	Fomentar procesos organizacionales libres de sesgos de género
	Eliminar restricciones legales para la participación de las mujeres en el mercado laboral
Fortalecer la perspectiva de género en las políticas de empleo y formación	Potenciar las capacidades de gestión de los servicios públicos de empleo y el enfoque de género en la formación de los recursos humanos
	Mejorar la calidad de la oferta de formación profesional
	Reforzar la participación del sector privado en la implementación de las políticas de promoción del empleo, priorizando la participación de mujeres
	Facilitar el acceso a espacios de cuidado para participantes de programas de empleo y formación
	Fortalecer los sistemas de información y evaluación de resultados de los programas
	Incentivar la participación de mujeres en instancias de formación en sectores no tradicionales
Favorecer la generación de ingresos a través del acceso al mercado de trabajo de manera independiente	Favorecer el acceso al crédito y a nuevos mercados para emprendimientos liderados por mujeres. Fortalecer la asistencia técnica y tutoría
	Reconocer, valorizar e integrar a las y los trabajadores de la economía popular a la economía nacional
Garantizar el acceso a las transferencias monetarias para protección social a familias con niñas/os, a personas en situación de vulnerabilidad y a personas mayores	Universalizar la cobertura y potenciar la equidad de las transferencias a las familias con niñas/os y adolescentes
	Fortalecer el monto del seguro por desempleo
	Garantizar las transferencias de ingreso a las personas mayores

Fuente: CIPPEC.

3.1 Potenciar los mecanismos para la formalización del empleo, especialmente en el trabajo doméstico

Dada la incidencia de la informalidad laboral sobre el mercado de trabajo, en general, y sobre las mujeres trabajadoras, en particular, es imperioso atender esta problemática para promover su participación en condiciones de trabajo decente. La formalización, así, se convierte en la puerta de entrada de muchas otras políticas aquí descriptas.

En este sentido, se proponen una serie de medidas que avanzan en línea con las políticas que, actualmente, implementa el Estado. Estas pueden ordenarse en tres grandes líneas:

- ▶ Fortalecimiento de incentivos para el sector empleador.
- ▶ Fortalecimiento de los equipos de fiscalización laboral.
- ▶ Campañas de comunicación orientadas a los empleados.

Respecto del **fortalecimiento de incentivos para el sector privado**, es necesario rescatar la experiencia de la Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral, sancionada en 2014. Esta norma estableció un esquema de incentivos y penalidades con el objeto de inducir a los empleadores a realizar contrataciones bajo las condiciones exigidas por la normativa y desalentar el trabajo no registrado. Sin embargo, estos dispositivos fueron modificados en 2017 a través de la Ley 27.430 de Reforma Tributaria. Ella dejó sin efectos estas iniciativas y dispuso un mínimo no imponible para la deducción de las contribuciones patronales. El articulado de la ley supone que la reducción del costo de contratación llevaría a la formalización de trabajadores de menor ocupación, a pesar de que la evidencia al respecto es ambigua (Beccaria & Maurizio, 2018). Por lo tanto, es preciso recuperar los incentivos positivos para la formalización laboral, teniendo en cuenta el tamaño de la empresa y entendiendo el rol de la situación macroeconómica como condicionante. Ante la incertidumbre de la evolución de la economía, no es esperable que una reducción de los costos laborales, vinculada con una disminución de los aportes a la seguridad social, lleve a mayores niveles de formalidad, dado que no existe una demanda estable y previsible de empleo (Beccaria & Maurizio, 2018).

En segundo lugar, para **fortalecer los equipos de fiscalización laboral**, la ley 26.940 creó el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales (REPSAL) y amplió las competencias en materia de inspección laboral. Existe un equipo, la Unidad Especial de Fiscalización del Trabajo, que está destinado a la inspección laboral con metas específicas anuales. Sin embargo, es necesario mejorar las condiciones materiales en las que opera, incluyendo insumos críticos para el transporte, el procesamiento de datos y el acceso de información

relacionada con factores tributarios (OIT, 2015a). A la vez, un elemento crítico es mejorar la articulación interjurisdiccional mediante un pacto federal que distribuya responsabilidades de manera adecuada, en particular, en sectores altamente vulnerables a la incidencia del trabajo informal. Este pacto debería incluir un plan de trabajo conjunto y el fortalecimiento de las oficinas de fiscalización provinciales (OIT, 2015a).

En tercer lugar, un mecanismo innovador es ampliar las **campañas de comunicación** y orientarlas al empleada/o, con el argumento de que son estas/os las/os mejores fiscales de su propia situación laboral. En ese sentido, es importante tener en cuenta los horizontes temporales cuando se comuniquen los derechos laborales garantizados a través de una situación de empleo formal. De esa forma, beneficios más inmediatos –como el acceso a la obra social, a las vacaciones pagas o al aguinaldo– pueden funcionar mejor como incentivo para negociar con el empleador en relación a la futura titularidad de una jubilación.

RECUADRO 13

Medidas específicas para la formalización del trabajo doméstico

El trabajo doméstico constituye una fuente de inserción laboral para 16% de la fuerza de trabajo femenina en el país y la mayoría de las mujeres que se ocupan en el sector pertenecen a los estratos de ingresos más bajos (ver capítulo 4). Si bien hubo avances importantes en el registro, todavía tres de cada cuatro trabajadoras no están formalizadas. Es necesario profundizar los mecanismos que promuevan un mayor registro de las trabajadoras domésticas como fuente de acceso a sus derechos.

En primer lugar, se recomienda reanudar las campañas de sensibilización y difusión implementadas luego de la sanción del Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares, que comuniquen los incentivos fiscales para las personas que registran a sus trabajadoras domésticas, ya presentes en el actual sistema impositivo referido a la posibilidad de deducir las contribuciones del impuesto a las ganancias. El envío de cartas personalizadas a los hogares para incentivar el registro, que acompañó la estrategia masiva de comunicación, constituye un buen antecedente para ser replicado. También se pueden profundizar las políticas de fiscalización y sanción a quienes no cumplen con los requisitos de formalización estipulados.

Segundo, es necesario ampliar los niveles de formación y profesionalización de quienes se desempeñan en el sector. La Secretaría de Empleo, en el marco del programa Formación con Equidad para el Trabajo Decente, implementó una experiencia formativa con buenos resultados. Primero, mejoró el diseño curricular de la propuesta formativa, ampliando los trayectos formativos hacia otros ámbitos más formales, como el cuidado de

personas. Segundo, integró la experiencia formativa a los programas de empleo y formación vigentes, ofreciéndolo como una alternativa de contraprestación. Además, ofreció espacios de cuidado para las/os participantes con responsabilidades familiares (Rodríguez Nardelli, 2015). Los resultados mostraron que la formación fortaleció la autoestima y las competencias técnicas de las participantes, lo cual es clave para la negociación de mejores condiciones laborales y como puerta de acceso a ámbitos laborales más formalizados. Este aspecto constituye una demanda siempre presente entre las trabajadoras del sector (Pereyra, 2017).

Finalmente, el diálogo social como mecanismo para generar mejores condiciones laborales en el sector constituye una iniciativa con resultados positivos que se recomienda sostener y fortalecer (Pereyra, 2017). La Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares (CNTCP) aglutina representantes de empleadoras, trabajadoras y el Estado nacional. La experiencia se realizó gracias a los resultados que se habían obtenido en Uruguay. Entre 2015 y 2018 se realizaron cuatro encuentros que avanzaron en mejores condiciones laborales para el sector, como el establecimiento de niveles salariales casi equiparables a los del salario mínimo, vital y móvil y actualizaciones periódicas. Existen otros reclamos vinculados con el pago de viáticos y plus por presentismo, que fueron pospuestos. Los relevamientos sobre esta experiencia muestran que es un desafío importante consolidar este ámbito a través de la mejora en la frecuencia de los encuentros y el fortalecimiento de la representatividad de las organizaciones de trabajadoras (Pereyra, 2017).

3.2 Implementar mecanismos para promover la contratación de mujeres en el sector privado

Las mujeres encuentran barreras estructurales para su ingreso y permanencia en el mercado de trabajo. No solo porque asumen mayores responsabilidades que los varones frente al cuidado, sino porque la instalación de normas y estereotipos de género –que se construyen desde la primera infancia– penetran las normas implícitas, las prácticas y los comportamientos de las organizaciones, generando así, situaciones discriminatorias.

La discriminación en el acceso y permanencia en el empleo ocurre cuando la valoración que se realiza de las personas no tiene que ver con su productividad o competencias, sino con otros aspectos, comportamientos que se asocian a características personales como su género y tienen, como efecto, anular o empeorar la igualdad de oportunidades y trato. Esta discriminación puede manifestarse de manera directa (cuando explícitamente se desalienta a ciertas personas de incorporarse a ciertos puestos de trabajo) o puede ser indirecta (cuando las disposiciones, prácticas de las organizaciones redundan en un perjuicio para las mujeres).

Pese a que hay normas que explícitamente prohíben la discriminación, las prácticas organizacionales discriminatorias siguen vigentes y limitan el acceso o las oportunidades de desarrollo de las mujeres en el sector privado. Por ello es necesario implementar acciones que promuevan su ingreso, tales como: mecanismos de acción afirmativa, prácticas organizacionales adecuadas, estrategias de sensibilización a las áreas de recursos humanos, entre otras.

Favorecer la contratación de mujeres frente a perfiles igualmente apropiados para cubrir vacantes en las organizaciones es una medida de acción afirmativa. Tiene como fin brindar a las mujeres facilidades que compensen las barreras estructurales que enfrentan para ingresar a ciertos ámbitos laborales. La implementación de este tipo de acciones, mayormente utilizada en el campo de la participación política, ha logrado aumentar la presencia de mujeres en ámbitos tradicionalmente caracterizados por una mayor presencia masculina (ONU Mujeres, 2017). La adaptación de procesos de selección, también muestra resultados positivos para promover la contratación de mujeres.

Las prácticas de contratación y promoción deben ser complementadas con políticas y programas de empleo que mejoren la empleabilidad de las mujeres en situación de vulnerabilidad, que se desarrollarán en otro apartado.

Fomentar procesos organizacionales libres de sesgos de género

Las normas sociales que se traducen en estereotipos dan cuenta de las preferencias de las organizaciones y empleadores que no se encuentran libres de sesgos de género (ver, al respecto, el capítulo 6). Existe abundante evidencia sobre cómo operan estos sesgos en la selección de perfiles para puestos vacantes (Bohnet, 2016). Un estudio paradigmático reveló que, cuando se implementaron las audiciones a ciegas para orquestas en Estados Unidos, las probabilidades de que una mujer avance en las primeras rondas se incrementaron en 50% (Goldin & Rouse, 2000). Otros estudios revelan efectos similares en otros ámbitos de trabajo, evidenciando de manera clara la perversidad de los sesgos sobre las oportunidades laborales de las mujeres.

Se recomienda fomentar procesos de contratación y promoción libres de sesgos de género en los ámbitos de trabajo. **Regular anuncios de búsquedas laborales que utilicen un lenguaje inclusivo** puede brindar un conjunto de aplicantes más diverso. Esto, a su vez, mejora las posibilidades para las mujeres (Heilman, Manzi, & Braun, 2015). Al avanzar hacia las rondas finales del proceso, es necesario que haya más de una mujer en la nómina de preselección, ya que –de ser menos– la evidencia muestra que sus chances de ser contratadas se reducen a cero (Bohnet, 2016). Otras medidas, que se han comprobado efectivas, son: **utilizar evaluaciones basadas en habilidades; emplear entrevistas estandarizadas en los procesos de reclutamiento y selección, y comités mixtos de selección** (Heilman, Manzi, & Braun, 2015); **implementar estrategias de promoción transparentes; y designar equipos de trabajo diversos**. En este sentido, se recomienda poner en marcha estrategias de sensibilización en enfoque de género, destinadas a los responsables de las áreas de recursos humanos de las organizaciones, para que provean herramientas de gestión para la toma de conciencia sobre la existencia de sesgos de género y la implementación de medidas para su remoción.⁸⁹

Estos mecanismos simbólicos de distinción a empresas y organizaciones que cuentan con prácticas sensibles al género, tanto en sus procesos de selección de personal, como en la gestión de los recursos humanos, son prácticas positivas. En Argentina, por ejemplo, el PNUD promueve el Sello de Igualdad de Género, una certificación para empresas que han incentivado la puesta en marcha de prácticas sensibles al

⁸⁹ — Iniciativas como los Principios de Empoderamiento de las Mujeres, creados por ONU Mujeres y el Pacto Global de Naciones Unidas en 2010, y el Programa Ganar-Ganar, impulsado por ONU Mujeres y la OIT con apoyo de la Unión Europea, por ejemplo, promueven inter alia la modificación de políticas y prácticas empresariales en este sentido con miras hacia una mayor igualdad de género. Ver <http://lac.unwomen.org/es/que-hacemos/empoderamiento-economico/ganar-ganar>

género en las organizaciones⁹⁰. Entre las medidas que implementaron las empresas figuran: programas de liderazgo femenino, extensión de licencias de maternidad y paternidad, y prevención de la violencia de género en el ámbito de trabajo. Estas medidas pueden ser promovidas y difundidas para extenderse a una mayor cantidad de empresas.

Además, es relevante también sensibilizar a los varones que ocupan cargos de toma de decisiones en las organizaciones e involucrarlos en la promoción de la contratación de mujeres. Esto puede implicar su participación en comités de selección mixtos o su compromiso explícito de incluir mujeres en las ternas finales de selección.

RECUADRO 14

Buenas prácticas relevadas en empresas argentinas

Por María José Sucarrat y Lidia Heller⁹¹

En Argentina, distintas empresas ejecutan desde hace algunos años una serie de iniciativas para cerrar las brechas de género en el mercado laboral. La R.E.D. de empresas por la diversidad de la Universidad Torcuato Di Tella trabajó en relevar estas experiencias en un conjunto de empresas comprometidas con la equidad de género⁹². A continuación, se desarrollan algunas de las prácticas más sobresalientes que pueden servir de inspiración para el sector público.

En primer lugar, una empresa nacional del sector industrial lleva a cabo acciones para incorporar en la organización un enfoque de género y diversidad en tres etapas:

1. Diagnóstico acerca del estado inicial de la organización;
2. Definición de prioridades y objetivos; y
3. Relevamiento de percepciones internas para elaborar un plan de acción.

Esta iniciativa, por un lado, no es habitual en el sector privado. Pero, por otro, lo novedoso de este proyecto es la incorporación de la perspectiva del usuario, en este caso, de las empleadas, en la formulación de las políticas: al dimensionar las necesidades específicas de las mujeres en toda su diversidad, la iniciativa permite construir un plan de acción a medida de ellas.

En segundo lugar, entre las acciones que buscan fomentar la participación de mujeres en puestos de toma de decisiones, se destaca el programa Woman Talent de una empresa multinacional de servicios de seguros, que trabaja la promoción de mujeres en base a criterios

equitativos. La iniciativa determina los requisitos realmente necesarios para acceder a distintas posiciones, como ser bilingüe y contar con estudios de posgrado; y a partir de ellos, se identifican mujeres que los cumplan y las promueven a cargos de mayor jerarquía. Desde el Estado se puede promover que otras empresas y el propio sector público desarrollen este tipo de programas para sus públicos internos.

En tercer lugar, en el caso de las políticas de integración entre vida personal y laboral, se destaca una empresa nacional de la industria textil con Política de Regreso Finalizada la licencia por maternidad, brinda una reducción de la jornada laboral con el mismo salario. A esto se suma la posibilidad de incorporar horas de lactancia y la extensión de la licencia por paternidad a 15 días corridos. Esta misma empresa otorga los mismos beneficios a familias homoparentales. A fines de desarmar prácticas que perpetúan la división sexual del trabajo, el Estado podría incentivar en el sector privado la implementación de licencias que se ajusten a las nuevas demandas de la sociedad y a la diversidad en las composiciones familiares.

Finalmente, sobre políticas de inclusión laboral de grupos vulnerables, varias empresas desarrollan programas específicos para la capacitación e inclusión laboral de personas trans. Una empresa del sector textil incluye un protocolo de actuación institucional para acompañar en la transición de identidad de género y concede licencias para la realización de tratamientos médicos para quienes los deseen, en línea con la Ley 26.743 de

90 — Ver el Sello Igualdad de Género de PNUD: <https://www.undp.org/content/undp/es/home/ourwork/our-projects-and-initiatives/sello-de-igualdad-de-genero-programa-de-certificacion-para-inst.html>

91 — Este recuadro está basado en el Informe sobre Buenas Prácticas y Lecciones Aprendidas en el Sector Privado, realizado por la R.E.D. de empresas por la diversidad, Universidad Torcuato Di Tella, en el marco del proyecto Mujeres en el Mercado de Trabajo: una Deuda y una Oportunidad. El informe fue liderado por María José Sucarrat y Lidia Heller, Directora y Advisor, respectivamente, con asistencia de Juan Martín Argoitia, de la R.E.D. de empresas por la diversidad (UTDT).

92 — Para ello, se realizó una investigación sobre buenas prácticas y lecciones aprendidas en 4 empresas de origen nacional y multinacional que operan en Argentina en diferentes sectores de actividad, particularmente del sector textil-retail, de servicios financieros, de servicios de seguros e industrial-tecnológico y que aplican programas de gestión de la diversidad de género. Entre diciembre de 2018 y febrero de 2019, se relevó información cuantitativa y cualitativa, que posibilitó captar la situación demográfica interna de cada empresa e identificar los antecedentes de los programas implementados, describir y comparar sus principales características.

Identidad de Género. En este sentido, el Estado puede fomentar entre empresas el desarrollo de protocolos para procesos de transición de género y brindar asistencia y asesoría a aquellas interesadas. En consonancia, una empresa nacional de servicios financieros tiene convenios con dos organizaciones que fomentan la capacitación de mujeres trans. Asimismo, una empresa del sector industrial posee un programa que busca la inserción social y laboral de quienes presentan dificulta-

des para incorporarse en el mercado de trabajo formal, como mujeres mayores de 45 años, menores de 24 y personas trans. Estas últimas acciones de inserción laboral de distintos colectivos pueden servir de inspiración para el fomento estatal de programas de formación, capacitación y desarrollo de habilidades, particularmente si se destinan a mujeres o personas de otras identidades no heteronormativas que desean insertarse en sectores tradicionalmente masculinizados.

Eliminar restricciones legales para la participación de mujeres en el mercado laboral

También es necesario eliminar restricciones legales para la participación de mujeres en determinados sectores de la economía, como es el caso del artículo 176 de la LCT o de la Ley 11.317 de Trabajo de las Mujeres y los Niños, que restringe la participación de las mujeres en la industria, el comercio y el trabajo nocturno, como se detalló en el capítulo 6. A su vez, si bien la ley mencionada en su artículo 172 establece la prohibición de trato discriminatorio en el empleo, es menester avanzar en medidas concretas a nivel de las organizaciones que prohíban de manera explícita la discriminación.

3.3 Fortalecer la perspectiva de género en las políticas de empleo y formación

Las políticas de inclusión laboral y productiva (como se analizó en el capítulo 8) tienen el potencial de facilitar el acceso de las personas al mercado de trabajo formal y/o generar ingresos adecuados a través de oportunidades de autoempleo o trabajo independiente. Su efectividad está condicionada por variables contextuales sobre las cuales estas políticas no tienen incidencia y que generan condiciones propicias para su funcionamiento, tales como: el crecimiento económico, la estructura productiva, la calidad de la formación profesional, los sistemas de protección social, y las características de los mercados de trabajo (Abramo, Cecchini, & Morales, 2019).

Estos programas estuvieron destinados indistintamente a mujeres y varones, con impactos diferenciales sobre ellos, pero no incorporaron de manera sistemática medidas que faciliten el ingreso de las mujeres al mercado de trabajo. Si bien no abundan evaluaciones de impacto rigurosas sobre sus resultados, en Argentina el estudio conducido por Castillo y Ohaco (2015) mostró que las intervenciones vinculadas con terminalidad educativa, formación profesional y experiencias de empleo transitorio en el sector formal, juntas, incrementan en cuatro veces la probabilidad de inserción laboral de las mujeres de sectores vulnerables. En general, estas políticas constituyen un pilar importante de la inclusión laboral de poblaciones con bajo nivel educativo y redes de capital

social insuficientes. Los desafíos se vinculan con la fragmentación a nivel territorial, la capacidad institucional para implementarlos, la participación del sector privado, la vinculación con infraestructura de cuidados y sistemas de información, y la evaluación de resultados. Todos ellos abren un espacio importante de mejoras que pueden ser incorporadas. A estos aspectos se suma la ausencia del enfoque de género en el diseño e implementación de políticas.

Potenciar las capacidades de gestión de los servicios públicos de empleo y el enfoque de género en la formación de los recursos humanos

Los servicios públicos de empleo, en tanto ámbitos descentralizados que operan a nivel local, constituyen un espacio crucial para vincular a las personas que buscan mejorar su situación laboral con los programas nacionales y con las oportunidades de empleo. Es fundamental que cuenten con equipos técnicos con capacidad para realizar diagnósticos apropiados del mercado laboral y análisis adecuados de los perfiles y características de las mujeres que participan de estas iniciativas. A su vez, deben tener capacidad para vincularse con instituciones que ofrecen oportunidades de empleo para las mujeres y para el armado de esquemas locales de prestaciones con potencial para mejorar la empleabilidad de las mujeres.

Es menester dotar a las oficinas de empleo con recursos humanos apropiados en cantidad y formación. Recursos humanos que, para facilitar una atención adecuada a las características, necesidades y potencialidades de la población destinataria, deben reforzar la sensibilización de género. Al hacerlo, podrán proveer un servicio adecuado a las mujeres y ofrecer alternativas de formación y empleo que no reproduzcan sesgos de género.

Mejorar la calidad de la oferta de formación profesional

La oferta de formación profesional es clave para fortalecer las habilidades de las mujeres que buscan mejorar su posición en el mercado de trabajo. En Argentina, esta oferta se encuentra fragmentada entre diversos actores institucionales (como sindicatos, OSC, sector público provincial y municipal), y entre las diferentes jurisdicciones. Las propuestas formativas se presentan con una gran heterogeneidad y con niveles de calidad disímiles.

Es necesario avanzar en diagnósticos que permitan relevar las condiciones de las instituciones de formación profesional y establecer registros y planes de mejora en diversos aspectos. Como se analizó en el capítulo 8, la red de formación profesional, que aglutina a más de 1000 centros de formación profesional, es una iniciativa positiva que requiere

ser reforzada a través de la ampliación del apoyo que brinda la Secretaría de Empleo a las instituciones en, por ejemplo, la realización de relevamientos del mercado de trabajo para adecuar la currícula, equipamiento y perfeccionamiento docente. También se precisa una mayor coordinación entre estas instituciones y los actores del sector privado, a fin de generar un puente entre las instituciones y las oportunidades de empleo.

Si bien las elecciones formativas y laborales están signadas por la socialización de género, los aspectos institucionales intervienen, reforzando o modificando intereses y aspiraciones de las mujeres (Millenaar, 2014). Se considera fundamental **propiciar que las propuestas formativas no reproduzcan sesgos de género** y no ofrezcan calidad diferenciada según participen varones o mujeres. A fin de permitir una mayor participación de mujeres en ofertas de formación de calidad, es preciso que los horarios de la formación se adecúen a las necesidades de las mujeres y que se establezcan mecanismos que permitan remover los obstáculos para fomentar su participación (vinculados, sobre todo, a apoyo económico para financiar los costos de movilidad, infraestructura de cuidado, material didáctico, entre otros aspectos). Además, al igual que en los servicios de empleo, es necesario **capacitar en asuntos de género** a quienes se desempeñan en estas instituciones para que desarrollen su tarea sin reproducir estereotipos.

Por último, es importante que la oferta de servicios de empleo se base en un diagnóstico productivo, que identifique los sectores que generarán una mayor demanda laboral, y así la formación de mujeres se realice en sectores competitivos.

Los cursos sectoriales de formación profesional del Ministerio de Producción y Trabajo, en el marco del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, ofrecen mejor calidad que otras opciones formativas y existe evidencia de que incrementan las probabilidades de acceder a un empleo registrado (Castillo, Ohaco, & Schleser, 2014). Sin embargo, en estos casos la participación de mujeres es menor que la de varones. Una medida eficaz sería promover la participación de mujeres en esta particular tipología de formación profesional.

Reforzar la participación del sector privado en la implementación de las políticas de promoción del empleo, priorizando la participación de mujeres
En los programas de empleo implementados en Argentina se constató que **los incentivos para la contratación de personas constituyen una efectiva herramienta de inserción laboral**. En el Programa Más y Mejor Trabajo, las instancias de entrenamiento laboral y de inserción laboral transitoria aumentaron las probabilidades de inserción de jóvenes en un empleo (Castillo & Ohaco, 2015). Sin embargo, estas ini-

ciativas son las que concentran la menor cantidad de participantes, en comparación con otras prestaciones.

La baja utilización que las empresas hacen de los servicios públicos de empleo requiere implementar estrategias de convocatoria, a fin de potenciar a estos espacios para la inserción laboral de las mujeres. Actualmente, los servicios de empleo funcionan más como un espacio de conexión entre las personas que buscan trabajar y los programas e iniciativas públicas, que como un intermediario efectivo con oportunidades de empleo en el sector privado.

Esta subutilización no es exclusiva de Argentina, sino que se replica a nivel regional. La literatura identifica tres reformas necesarias de los servicios de empleo en América Latina (BID, AMPSE & OCDE, 2014). En primer lugar, **promover la gobernanza horizontal a nivel local**, mejorando la articulación entre actores, relevando la oferta de formación para el trabajo, y coordinando con la provisión de otros servicios (como los espacios CEC). Segundo, **otorgar un mayor rol de los sindicatos y el sector privado**, para fortalecer los puentes entre la oferta de formación y el mercado de trabajo. Por último, **generar múltiples vías de comunicación de las búsquedas de empleo**, que muchas veces no alcanzan a las personas en situación de vulnerabilidad.

Se vuelve necesario fortalecer los vínculos con el sector privado para contar con un mayor número de empresas que brinden espacios de entrenamiento laboral y de empleo transitorio en ellas. Resulta clave garantizar vacantes para mujeres, que aumenten su participación en esos programas.

Facilitar el acceso a espacios de cuidado para participantes de programas de empleo y formación

Debido a la concentración de personas de bajos ingresos en los programas de apoyo a la búsqueda de empleo, formación y promoción del empleo, atender las necesidades de cuidado que tienen las mujeres para participar en estas iniciativas es una medida fundamental. Una opción puede ser a través de los programas de inclusión laboral, que deberían vincularse con las estrategias de ampliación de servicios de cuidado, mediante el apoyo que brinda el Estado nacional a las provincias para la expansión de infraestructura, o a través de oferta de servicios de OSC, o gobiernos locales.

Una medida fundamental es **releva las responsabilidades familiares y la necesidad de infraestructura de cuidados que tiene cada persona en las entrevistas y registros de los servicios públicos de empleo**. Esto permite estimar la magnitud de demanda insatisfecha y poder avanzar en estrategias de política adecuadas. Es importante reali-

zar estas acciones, tanto con mujeres, como con varones, para fomentar la corresponsabilidad. En este sentido, la intervención debería ligarse con la recomendación sobre la reducción y redistribución del trabajo doméstico y de cuidado no remunerado.

Fortalecer los sistemas de información y evaluación de resultados de los programas

Existe poca evidencia sobre los resultados de los programas de inclusión laboral y productiva. Si bien a partir de los sistemas de información de las entidades nacionales puede conocerse la magnitud de la cobertura y las prestaciones en las que participan las personas, es escasa la información sobre sus resultados, en términos de fortalecimiento de la empleabilidad y, aún más, de acceso al empleo. Es menester, por ello, **encarar estudios que permitan contar con evidencia** sobre lo que funciona y lo que no, de modo de orientar las políticas y potenciar sus resultados. Incluso, es necesario sumar mecanismos de monitoreo y evaluación en el diseño de las iniciativas, para poder evaluarlas.

Incentivar la participación de mujeres en instancias de formación en sectores no tradicionales

Los incentivos a través de **becas específicas para formación universitaria y terciaria** de mujeres en sectores no tradicionales, como las carreras en ciencia, tecnología, ingeniería o matemática (STEM), son mecanismos efectivos para incrementar la presencia de mujeres. Evidencia empírica internacional sugiere que la implementación de incentivos monetarios para la formación puede aumentar la proporción de mujeres en carreras de tecnología (Curriculum Development Division, 2016). Sin embargo, también es necesario **transformar el contexto institucional** en el que estas becas se insertan para garantizar un entorno inclusivo. Según un estudio de BID INTAL y Chicas en Tecnología (Basco & Lavena, 2019), que analiza la participación de las mujeres en áreas de STEM en Argentina, la proporción de mujeres que recibe becas de programas de gestión pública para carreras de STEM es levemente mayor a la de los varones (55% versus 45%). Sin embargo, ellas destacaron que enfrentan microdesigualdades en sus trayectorias, como la discriminación basada en estereotipos respecto de las aptitudes de las mujeres, que fomentan la deserción y el abandono.

A su vez, es necesario fortalecer la permanencia de mujeres en esas carreras a través de **instancias de acompañamiento y mentoreo** que tengan regularidad y permanencia en el tiempo. Estos programas constituyen una estrategia apropiada si se diseñan e implementan de modo tal de facilitar el desarrollo de capacidades de liderazgo. Para

ello, es necesario un acompañamiento regular y sostenido con un plan de desarrollo que contemple metas claras y una retroalimentación permanente (Bohnet, 2016).

Es importante brindar un acompañamiento adecuado desde el momento de la elección de la carrera en el nivel secundario. Evidencia reciente sugiere que la elección de la carrera en la escuela media responde a un sesgo de auto-selección entre las mujeres (UNESCO, 2017). Si bien las jóvenes pueden ser igual de buenas o mejores que los varones en áreas STEM, al compararse consigo mismas se perciben como mejores en otras áreas, como las áreas de lectura, donde identifican una menor competencia. Breda y Napp (2019) compararon los resultados de las pruebas PISA de 64 países y encontraron que las diferencias en los resultados entre las áreas de matemática y literatura explican 80% de las brechas de género en la intencionalidad de realizar carreras en áreas STEM y sugieren que estas diferencias pueden estar determinadas por los procesos de socialización primarios.

Sería necesario implementar políticas que, no solo incentiven el interés de las mujeres en áreas STEM a edades más tempranas, sino que además incorporen **acciones afirmativas para disminuir los estereotipos de género** en carreras científicas. Se recomienda diseñar e implementar talleres de orientación vocacional con perspectiva de género para estudiantes de ese nivel que faciliten la elección de trayectos formativos o laborales que estén libres de estereotipos y sesgos de género.

3.4 Favorecer la generación de ingresos a través del acceso al mercado de trabajo de manera independiente

Los emprendimientos y pequeñas y medianas empresas (pymes) dirigidas por mujeres, en general, encuentran mayores dificultades para sostenerse y crecer que los negocios liderados por varones. Las estadísticas muestran que, a nivel mundial, las empresas lideradas por mujeres tienden a ser más chicas que aquellas cuyos propietarios son varones y muestran tasas de crecimiento menores. A su vez, la actividad empresarial entre las mujeres es menor que la que presentan sus contrapartes masculinas (ONU Mujeres, 2017). Además, ellas tienen una mayor propensión a generar emprendimientos en sectores de baja productividad.

Las barreras a la generación de un ingreso de manera independiente requieren la implementación de medidas que contribuyan a su remoción. Aquí es necesario distinguir entre los emprendimientos por vocación y los emprendimientos por necesidad. Los primeros son liderados por personas que, teniendo un acceso seguro y en condiciones decentes al mercado de trabajo, emprenden con el fin de aumentar

sus ingresos y/o desarrollar un producto novedoso para un mercado específico. Los segundos, en cambio, son liderados por personas que ven en el emprendimiento la única alternativa a un mercado de trabajo que los expulsa por considerar que no tienen las habilidades suficientes para participar en él (OIT, 2015b). Estos últimos suelen considerarse parte de la economía popular, fenómeno creciente en América Latina, en general y en Argentina, en particular. En consecuencia, las recomendaciones que siguen apuntan al primer y al segundo grupo, respectivamente.

Favorecer el acceso al crédito y a nuevos mercados para emprendimientos liderados por mujeres. Fortalecer la asistencia técnica y tutoría

El acceso al crédito constituye un factor importante para el inicio y el desarrollo de emprendimientos (ONU Mujeres, 2017). La disminución de las brechas de género en el sistema financiero no solo tiene un efecto positivo sobre las posibilidades de crecimiento de los emprendimientos femeninos, sino que también contribuye a la autonomía económica de las mujeres (Trivelli et al., 2018). Facilitar su acceso a través de la flexibilización de los requisitos, o el establecimiento de líneas de crédito específicas para mujeres, son medidas necesarias. Entre estos requisitos, flexibilizar la necesidad de contar con garantía es una medida que, a nivel mundial, ha resultado efectiva, dado el menor acceso de las mujeres a capital propio.

A su vez, **facilitar el acceso a los mercados de pymes** dirigidas por mujeres es una medida central. Esto incluye: facilitar la participación de emprendimientos dirigidos por mujeres en ferias, exposiciones, ruedas de negocios para la promoción de sus productos (PNUD, 2014), y generar iniciativas que favorezcan a empresas lideradas por mujeres en los procesos de compras públicas. La evidencia muestra que la posibilidad de integrar a las pequeñas empresas de mujeres en las cadenas corporativas de suministro es una vía importante de crecimiento para muchas pequeñas empresas en las fases iniciales de desarrollo (Foggin, 2010). Las iniciativas de fomento a la actividad empresarial de las mujeres llevadas adelante por el CEDEM (analizadas en el capítulo 8) constituyen un paso cuyo alcance sería importante potenciar.

También es menester establecer y **ampliar los programas de asistencia técnica, apoyo y tutorías** para sostener emprendimientos que tengan en cuenta las dificultades específicas que enfrentan las mujeres y facilitar el acceso a instrumentos básicos, como personería jurídica, registros y acceso a tecnología adecuada (PNUD, 2014; ONU Mujeres, 2017). En Argentina (como se desarrolló en el capítulo 8) existen dos programas que contemplan las medidas recomendadas y

ofrecen una plataforma que puede potenciarse: Mujeres que Lideran y Mujeres Exportadoras, ambos implementados por el Ministerio de Trabajo y Producción.

Reconocer, valorizar e integrar a las y los trabajadores de la economía popular a la economía nacional

La economía popular es un universo amplio y heterogéneo en donde coexisten diferentes modalidades de producción e intercambio de valor (Cabrera & Vio, 2014). Las personas de nivel socioeconómico más bajo son quienes participan más activamente en este entramado de mercados. Dentro de esta dinámica se observa, también, una división sexual del trabajo. Los varones se concentran en la producción para la venta (Cabrera & Vio, 2014); las mujeres, por su parte, enfrentan de forma más aguda la carga de la triple jornada: la combinación de actividades para el mercado remunerado (producción y comercialización de bienes y servicios), de trabajo doméstico en la esfera del hogar (cuidado y quehaceres), y de administración comunitaria (cuidado colectivo de niñas y niños, gestión y administración de merenderos, incidencia sobre autoridades locales para resolver problemas del barrio, patrullas para la seguridad, entre muchas otras). Esta suma de actividades es fundamental para el sostenimiento y la reproducción de la vida social de los territorios; sin embargo, frecuentemente están invisibilizadas, a pesar del valor social y económico que generan (Zibani, 2016; Arpini, Castrogiovanni, & Epstein, 2012).

CIPPEC propone tres líneas de acción para abordar esta situación. En primer lugar, **reconocer y valorizar el trabajo no remunerado que implica gestionar bienes y servicios para el barrio**. Esto exige visibilizar las actividades de las mujeres y mejorar las condiciones materiales en que las realizan. Puede hacerse a través de transferencias de ingreso, inversiones para la compra de insumos y el desarrollo de infraestructura e incentivos para distribuir, de forma corresponsable, la realización de estas tareas. En segundo lugar, es preciso **priorizar a esta población cuando se avance en la construcción de espacios de cuidado** para poblaciones con dependencia y en la inversión que mejore la infraestructura social (pavimentación, cloacas, acceso a la electricidad y al gas, etc.). Finalmente, es necesario **tener una estrategia de doble vía para mejorar las condiciones en las que las mujeres de la economía popular producen y venden para el mercado**. Primero, fortalecer sus emprendimientos mediante la mejora al acceso al crédito y a la asistencia técnica. Puede integrarse la producción de la economía popular en cadenas de valor más amplias, sea a través de la eliminación de costos de transacción e información, sea mediante cuotas de

compras públicas. Segundo, es fundamental mejorar la empleabilidad mediante una focalización de las políticas de empleo en el territorio; políticas que certifiquen las habilidades desarrolladas y construyan sobre ellas, para vincular a estas emprendedoras con oportunidades de empleo en condiciones decentes.

3.5 Garantizar el acceso a las transferencias monetarias para protección social a familias con niñas/os, a personas en situación de vulnerabilidad y a personas mayores

Las **transferencias monetarias** son una política central en los esquemas de protección social. Las primeras experiencias en la región latinoamericana datan de principios de la década de 1990, pero pronto fueron adoptadas por la enorme mayoría de los países, aunque con diseños muy diversos (Cechinni, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015).

En el caso de Argentina, se destacan tres instrumentos que deben ser tenidos en cuenta. En primer lugar, **las transferencias a familias con niñas/os**. Estas están ordenadas en tres subsistemas que fueron descritos en el capítulo 8. Estas políticas son claves para proteger el ingreso de las mujeres ante la activación económica y pueden prevenir que ellas se vean forzadas a ingresar de forma precaria al mercado de trabajo. En segundo lugar, **el seguro por desempleo**, que protege el ingreso de las personas que fueron despedidas sin causa durante un período de tiempo y puede combinarse con ofertas de capacitación. En tercer lugar, **las jubilaciones y pensiones** para los adultos mayores. Ellas se dividen en contributivas y no contributivas. Mientras que las primeras cubren a los trabajadores con aportes suficientes de la economía formal, las segundas cubren a quienes no cuentan con aportes por haber atravesado períodos de inserción informal, desempleo no cubierto por seguros o inactividad. Las políticas no contributivas significan un reconocimiento de las difíciles trayectorias que tienen las mujeres en su vida laboral y, a la vez, impulsan la protección de ciertos niveles de ingreso que fortalezcan la autonomía económica de las mujeres adultas mayores.

A continuación, se detallan las políticas y su relación con la igualdad económica de género.

Universalizar la cobertura y potenciar la equidad de las transferencias a las familias con niñas/os y adolescentes

Las transferencias de ingreso son una de las políticas que mayor cantidad de evaluaciones tuvieron tanto en Latinoamérica como en el país. La mayoría de estos estudios, sin embargo, se concentra en el efecto sobre el desarrollo de las/os niñas/os en el corto y el mediano plazo (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015). Existen, no obstante, algunos análisis

acerca del impacto de estas políticas en indicadores del mercado laboral de los adultos responsables, en general, y de las mujeres, en particular.

La teoría económica plantea que las transferencias **garantizan un mínimo de ingreso** y, en consecuencia, elevan el salario de reserva de los individuos. Esto puede conducir a una disminución de la cantidad de horas ofertadas en el mercado de trabajo o, incluso, a un retiro total de la actividad (OIT, 2010). A pesar de esto, otros estudios críticos señalan que el monto de las políticas es generalmente insuficiente para suplir ingresos potenciales del mercado de trabajo, por lo que el argumento no se corroboraría en la práctica (ODI, 2017).

En el caso de las transferencias con corresponsabilidad, es necesario considerar que ellas están asociadas a la realización de ciertas contraprestaciones, sobre todo en el área de salud y educación de las/os niñas/os y adolescentes. Tanto su cumplimiento como verificación traen aparejadas cargas burocráticas a las familias y, dentro de ellas, a las mujeres. Esta adición, a la ya vasta carga de tareas no remuneradas, reduce la disponibilidad de tiempo de las responsables, particularmente en entornos vulnerables con escaso acceso al Estado (Beccaria & Dávalos, 2017).

En la medida en que la gestión del dinero de la transferencia recaiga sobre la madre de la familia, puede existir un efecto positivo indirecto sobre la participación laboral, fortaleciendo su autonomía (ver, al respecto, el Recuadro 11, pág. 228). El control sobre una proporción del ingreso familiar puede ser una fuente de empoderamiento económico y puede mejorar su situación en la negociación sobre la toma de decisiones con su pareja.

De esta manera, podrían practicar un mayor grado de **autonomía económica** y salir al mercado de trabajo para activarse económicamente o aumentar la cantidad de horas ofertadas (Chioda, 2011). Incluso, podría haber un efecto sobre la calidad del empleo, en la medida en que el incremento del salario de reserva podría permitirles buscar empleo de forma más segura y rechazar ofertas con déficits de trabajo decente (Cecchini, Filgueira, Martínez, & Rossel, 2015). Ver, al respecto, el Recuadro 11 (pág. 222).

Es central considerar el efecto de ingreso potencial que pueden lograr las transferencias monetarias sobre las tareas de cuidado. Si bien no necesariamente redistribuyen estas responsabilidades, sí tienen un gran potencial sobre su reducción, ya que contribuyen a mejorar las condiciones materiales en las que se produce el cuidado. Este efecto puede habilitar la adquisición de elementos e infraestructura básica para realizar tareas de limpieza, alimentación y transporte, liberando tiempo de las mujeres para realizar otras actividades.

A partir de la situación actual del sistema de transferencias familiares y de la evidencia, la propuesta de CIPPEC apunta a universalizar la cobertura, reforzar los montos de las transferencias, reducir la carga burocrática del cumplimiento y verificación de las corresponsabilidades y articular los programas no contributivos con prestaciones laborales y de formación profesional⁹³.

La **universalización de la cobertura** implica, no solo redoblar los esfuerzos para llegar a la población infantil y adolescente –que actualmente no accede a las prestaciones a pesar de cumplir con los criterios de elegibilidad (ver capítulo 8)–, sino también eliminar las actuales restricciones normativas: el tope de cinco hijos por familia, el ingreso mínimo para acceder a las asignaciones familiares del mercado de trabajo formal, y la exclusión de los hijos de inmigrantes con menos de tres años de residencia en el país.

Sobre esa base, se presentan dos escenarios, uno más ambicioso que el otro (Tabla 20). El primer escenario reduciría la pobreza infantil en 25%. Supone un monto de la AUH equivalente al valor intermedio entre el actual techo de las asignaciones familiares formales y 65% del valor de la canasta básica total (CBT) para las/os niñas/os y adolescentes entre 0 y 17 años. Para alcanzar este escenario en 2020, se requiere una inversión del 0,6% del PBI o de 1,6% del gasto público total estimados en 2020, a pesos argentinos de diciembre de 2018. El segundo escenario reduciría la pobreza infantil en 50%. El monto propuesto es 65% de la CBT para la población entre 0 y 17 años. La inversión requerida sería equivalente al 1,3% del PBI o al 3,4% del gasto público total.

TABLA 20 Resumen de escenarios alternativos de reforma e inversión anual incremental requerida		
	Escenarios de ampliación	
	Escenario 1	Escenario 2
Reducción de la pobreza de niñas/os y adolescentes	25%	50%
Monto de la asignación	Intermedio entre el techo de las asignaciones familiares formales y 65% del valor de la CBT	65% del valor de la CBT
En % del PBI	0,60%	1,30%
En % del GPT	1,60%	3,40%

Fuente: Díaz Langou, Caro Sachetti, Karczmarczyk, Bentivegna y Capobianco (2019).

93 — La propuesta que se presenta aquí está basada en el documento de CIPPEC *Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*, cuyos autores son Gala Díaz Langou, Florencia Caro Sachetti, Matilde Karczmarczyk, Belén Bentivegna y Santiago Capobianco.

Para las/os niñas/os y adolescentes a cargo de algún adulto empleado en relación de dependencia o monotributista, se proponen montos escalonados en las asignaciones, dependiendo del tramo de ingreso en el que se encuentre esa persona. En ambos escenarios se plantea que el escalonamiento sea decreciente respecto del ingreso laboral del adulto, tomando como techo el monto previsto para la AUH.

Además de la universalización y del incremento de los montos, se propone **reducir la carga burocrática de la verificación del cumplimiento de las corresponsabilidades a través de la automatización de la certificación educativa y sanitaria** mediante sistemas informáticos integrados entre los sectores de salud, educación y ANSES. En el caso de la AUH, se propone también, eliminar la retención del 20% mensual que actualmente se realiza y reemplazar la suspensión del pago ante el incumplimiento de las corresponsabilidades por un sistema de alertas que permita visitas familiares por parte de trabajadores sociales que puedan ayudar a las familias a revincularse con el sistema sanitario y el educativo.

Finalmente, se sugiere **fortalecer la compatibilidad entre los programas no contributivos de transferencias de ingreso y otras políticas sociales, laborales, de formación y educativas**. Esta compatibilidad, no solo debe darse en términos de no exclusión mutua por reglamentación, sino también, mediante el articulado virtuoso entre ambas ofertas. En ese sentido, la AUH puede funcionar como la puerta de entrada a programas de empleo, descriptos con anterioridad, tal como sucede en el caso del Ingreso Ético Familiar del Sistema Chile Solidario. En él se encontraron efectos positivos en los indicadores laborales de quienes satisficieron las diferentes etapas del programa integrado (Scarlatto, D'Agostino, & Capparucci, 2014).

Fortalecer el monto del seguro por desempleo

El seguro por desempleo es una política que protege a las personas en edad activa que han sido despedidas sin causa justa. Consiste en una prestación económica (entre \$1700 y \$3000), cobertura de salud y del régimen de asignaciones familiares, en caso de corresponder. Además, puede vincularse a ofertas de políticas de empleo y capacitación o terminalidad de la educación obligatoria. El monto es muy bajo, considerando el salario promedio de un trabajador formal, por lo que no representa una estrategia suficiente ante el riesgo del desempleo.

En consecuencia, CIPPEC propone revisar la prestación monetaria, a fin de que pueda ajustarse al salario mínimo, vital y móvil, y proteger a la persona desempleada. Esto permitiría que los trabajadores, en general, y las mujeres, en particular, no estén expuestos a inseguri-

dad económica durante el desempleo; a la vez, habilitaría una búsqueda laboral tendiente a la reinserción en un trabajo decente. Para ello, también es importante una efectiva articulación con servicios públicos de cuidado, a fin de que la pérdida de ingreso por el despido no se traduzca en una refamiliarización de estas responsabilidades. Teniendo en cuenta esta articulación, CIPPEC sugiere considerar las diferencias, en términos de duración promedio del desempleo entre varones y mujeres, y explorar una segmentación de la duración del seguro.

Garantizar las transferencias de ingreso a las personas mayores

Desde el principio del siglo XXI, muchos países de América Latina aumentaron la cobertura de sus sistemas previsionales, a través de la implementación de pensiones no contributivas para personas mayores que no tuvieran suficientes años de aporte al sistema de la seguridad social (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015). Esto tuvo enormes impactos en la reducción del índice de Gini de desigualdad para la población adulta mayor, en la disminución de la pobreza entre este grupo, y en la reducción de la brecha de ingresos de género, en la medida en que –dada la anterior brecha de participación laboral– las mujeres fueron las principales beneficiadas (Amarante, Colacce, & Manzi, 2016).

En Argentina (ver, al respecto, el capítulo 8) este cambio de paradigma condujo, de un modelo estrictamente contributivo, a uno mixto. Se denominó «inclusión previsional» y tomó forma a partir de las moratorias previsionales. Estas permitieron incluir a 1,8 millones de mujeres al régimen de pensiones y jubilaciones, y reducir en más de 25 puntos porcentuales la proporción de mujeres mayores de 60 años sin un ingreso propio, llegando alrededor de 10% del total (Berniell, de la Mata & Pinto Machado, 2017).

El impacto de la moratoria sobre las mujeres no se redujo a dotarlas de un ingreso propio, sino que también tuvo efectos sobre su autonomía económica. Un estudio reciente dio cuenta de que, las mujeres de hogares menos favorecidos vieron cómo la contribución de sus ingresos al total del hogar aumentó de 20% a más de 35%. Ello las habilitó a tener mayor poder de negociación con sus parejas respecto a la realización de tareas domésticas y otras decisiones intrafamiliares (Berniell, de la Mata, & Pinto Machado, 2017).

Uno de los argumentos en contra de las moratorias previsionales es que comprometen la sustentabilidad del régimen de pensiones y jubilaciones. En el marco del envejecimiento poblacional, estimaciones informan que el gasto social podría llegar a representar hasta 24% del PBI en 2100 (Rofman & Apella, 2016). Los requerimientos fiscales son elemento que hay que considerar a la hora de repensar el sistema

previsional argentino en su completitud, tanto los pilares contributivos, como los no contributivos. Una propuesta es avanzar hacia un aseguramiento de ingreso universal para las personas mayores, como la actual Pensión Universal para el Adulto Mayor, pero cuyo monto sea suficiente para garantizar un nivel de bienestar aceptable, que cubra la canasta básica de las personas mayores. Esto se haría en paralelo a la opción de capitalizaciones privadas sujetas a regulación impositiva.

Es necesario, no obstante, rescatar **el efecto que un ingreso propio tuvo sobre millones de mujeres que transitaron su vida en la inactividad por ocuparse de las tareas domésticas y de cuidado o en puestos de trabajo informales**. En consecuencia, **CIPPEC insta a un debate serio y basado en el principio de equidad y progresividad** respecto del sistema previsional argentino, pero sostiene la necesidad de mantener el esquema de moratorias hasta que ese debate esté saldado. Además, es fundamental señalar el principio de no retroceso en la garantía de derechos, por lo que el esquema futuro no podrá implicar una merma en los derechos de los que, actualmente, la población adulta mayor goza.

4 **Políticas socioeducativas**

Garantizar el derecho a la educación es una prioridad para promover la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico y social. Esto implica, no solo asegurar el acceso de niñas/os y adolescentes a la escuela, sino también que su transición por el sistema educativo se traduzca en la incorporación de conocimientos y su posterior inclusión en otros ámbitos sociales, como el mundo del trabajo.

Como se describió en las secciones II y III, mujeres y varones encuentran obstáculos diferenciales en su trayectoria educativa. Ellos impiden su terminalidad o el aprendizaje efectivo y afectan también su inclusión social fuera de la escuela. Estos factores pueden vincularse a las responsabilidades de cuidado o las oportunidades en el mercado de trabajo, entre otros. Los atributos del contexto de vida de adolescentes y jóvenes no resultan un problema en sí para la educación, sino que el obstáculo se crea en el dispositivo escolar, dejando en evidencia las dificultades del sistema educativo para interactuar con estas/os alumnas/os (Cardini & D'Alessandre, 2019). En su organización actual, el régimen educativo resulta excluyente para jóvenes con compromisos extraescolares o que no pueden asistir todos los días a la escuela. En este sentido, además de garantizar la oferta de escuelas públicas y gratuitas, **las políticas públicas deben facilitar la conciliación entre las circunstancias de los estudiantes y su trayectoria educativa**, sobre todo aquellos en situación de mayor vulnerabilidad. Las políticas

socioeducativas tienen un rol fundamental para tender estos puentes, brindar alternativas, y promover la inclusión social de los estudiantes.

Para impulsar esta articulación, las iniciativas públicas **deben impulsar un abordaje intersectorial que vincule a la educación con el desarrollo socioemocional y de habilidades y el mercado laboral**, entre otros ámbitos, y que, a la vez, brinde acceso a servicios que faciliten la inserción escolar. Esto permitiría que las características que portan las/os jóvenes no se conviertan en desventajas educativas, laborales, ni de oportunidades.

En general, es preciso avanzar en políticas –como las que se detallan en la Tabla 21– que, en un diseño único o de manera complementaria, garanticen las disposiciones del marco normativo a nivel nacional y **aborden las barreras y sesgos que emergen en las trayectorias educativas de las personas más jóvenes**. Esto implica lograr una articulación entre los programas de transferencias, de acompañamiento, y de un abordaje más holístico, que se encuentran bajo la órbita del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología (MECCyT) y el Ministerio de Salud y Desarrollo Social (MSyDS); como así también –en el plano subnacional– incorporar transversalmente la perspectiva de género en el diseño, la implementación, el monitoreo y la evaluación de las políticas. Solo así se logrará el objetivo último de las políticas socioeducativas: impulsar la inclusión social de los jóvenes, independientemente de su género.

TABLA 21 Síntesis de las recomendaciones socioeducativas	
Recomendación	Acción
Proveer servicios que faciliten la conciliación del embarazo y las responsabilidades de cuidado en la adolescencia con el sostenimiento de las trayectorias educativas	Otorgar regímenes de licencias y permisos especiales para jóvenes con responsabilidades de cuidado con enfoque coparental
	Ofrecer servicios de cuidado infantil
	Brindar acompañamiento
Promover la transversalización de la perspectiva de género en las políticas socioeducativas	Incorporar el enfoque de género tanto en el diseño de los programas como en las actividades de formación y sensibilización de docentes y mentores
Otorgar transferencias monetarias a estudiantes en situación de vulnerabilidad de ingresos	Brindar becas de apoyo al estudio con un enfoque de género, para promover la participación de mujeres y varones en espacios no tradicionales

Fuente: CIPPEC.

4.1 Proveer servicios que faciliten la conciliación del embarazo y las responsabilidades de cuidado en la adolescencia con el sostenimiento de las trayectorias educativas

La maternidad, las responsabilidades de cuidado y el trabajo no remunerado emergen como nodos cruciales a tratar por las políticas socioeducativas para promover la inclusión social y la participación laboral de las mujeres. La provisión de espacios de cuidado infantil, donde adolescentes madres puedan dejar a sus hijas/os o donde las jóvenes embarazadas puedan planificar dejarlos, es un servicio esencial para que sostengan su trayectoria educativa y de formación. Esta necesidad se vuelve particularmente acuciante en los sectores de mayor vulnerabilidad, donde la incidencia del embarazo en la adolescencia es mayor y las posibilidades de tercerizar el cuidado, menores.

Las políticas socioeducativas tienen un rol fundamental para que las circunstancias de las y los jóvenes no se conviertan en desventajas educativas, laborales, ni de oportunidades.

Un ejemplo de buena práctica surge a partir de la experiencia en Ciudad de Buenos Aires con el programa Retención escolar de alumnas madres, embarazadas y padres en escuelas medias de gestión estatal⁹⁴. Mediante actividades a nivel institucional y la formación de referentes en cada establecimiento, el objetivo es eliminar los obstáculos que impiden las trayectorias escolares de adolescentes y jóvenes embarazadas o con hijos. El programa ha logrado sostener la escolarización de jóvenes que en otros contextos resultan excluidas/os del sistema educativo por su carga de trabajo de cuidado, diferenciándolos del alumno ideal con dedicación escolar exclusiva. Hasta 2017, 86% de los adolescentes que habían participado del programa habían logrado finalizar el ciclo lectivo (Saguiet, 2018). Además, la política logró complementar el marco normativo vigente en CABA. Este marco otorga: 45 días de inasistencias justificadas para madres y embarazadas y cinco días para los padres; permisos de lactancia durante un año; autorización para que los hijos asistan a la escuela con sus madres/padres; prioridad para los hijos de quienes participen del programa en las vacantes de espacios CEC; y permiso para retirarse de la escuela por la atención de la salud de los hijos.

94 — Esta política, implementada desde 1999, se divide en seis ejes: (i) asistencia técnica pedagógica, (ii) capacitación docente, (iii) talleres y reuniones con alumnas/os madres/padres y embarazadas, (iv) capacitación en ESI a docentes y alumnas/os, (v) acompañamiento a salas integradas para las/os hijas/os de alumnas/os, e vi) impulso de un marco legal para promover las trayectorias escolares en caso de maternidad/paternidad.

Además, como se detalló en el capítulo 8, el diseño original del PROGRESAR también ofrecía pistas respecto de cómo apoyar el sostenimiento de las trayectorias educativas de jóvenes con responsabilidades de cuidado. El programa proponía abordar de manera integral las distintas aristas que hacen a la inclusión educativa y reconocía que una simple transferencia de ingresos no es suficiente para cubrir las vulnerabilidades de ciertos grupos poblacionales. En este sentido, es menester retomar el diseño original del PROGRESAR y **garantizar la efectiva implementación de políticas que no solo otorguen un estipendio, sino que también aborden la problemática de manera holística, brindando un acompañamiento a las/os estudiantes y proveyendo servicios de cuidado infantil.** Además, la experiencia del programa de CABA para estudiantes madres y padres resulta informativa sobre los ejes que debe abordar una iniciativa con enfoque coparental que, efectivamente, logre retener a alumnas/os ante la tenencia de hijas/os. Esto se puede lograr mediante: la garantía de regímenes de inasistencias y permisos especiales para estudiantes madres y padres (que promuevan la corresponsabilidad); la oferta de espacios de cuidado infantil; el acompañamiento personalizado de estudiantes ante un embarazo o tenencia de hijas/os; la capacitación y sensibilización de docentes, directivos y familias; y el debido cumplimiento de la normativa vigente para estos casos.

4.2 Promover la transversalización de la perspectiva de género en las políticas socioeducativas

Las políticas socioeducativas pueden contribuir a alentar la participación laboral de varones y mujeres en puestos de trabajo no estereotípicos, reduciendo la segregación horizontal, tanto en la educación superior, como en el trabajo remunerado y no remunerado. Los programas que fomentan el desarrollo de habilidades, organizan actividades extracurriculares, o brindan acompañamiento —tales como La Escuela Sale del Aula, Trayectorias Escolares, las Casas del Futuro o Tu Compromiso Transforma— tienen potencial en este sentido (ver, al respecto, el capítulo 8).

Para que estas políticas puedan contribuir a derribar estereotipos y sesgos inconscientes que conllevan la existencia de sectores feminizados y masculinizados, es importante **incorporar la perspectiva de género y promover la formación y sensibilización de docentes y mentoras/es en este aspecto.** En ausencia de esta perspectiva, los programas corren el riesgo de reproducir y perpetuar patrones discriminatorios que inhiben el pleno desarrollo de las mujeres. En este marco, también cobra particular relevancia la Educación Sexual Integral, que será descripta en detalle en el próximo apartado.

4.3 Otorgar transferencias monetarias a estudiantes en situación de vulnerabilidad de ingresos

Las becas de ayuda al estudio son una medida positiva para garantizar las trayectorias y la terminalidad educativa de adolescentes y jóvenes. Si bien se recomienda un abordaje holístico para las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad –que puedan suplir una serie de necesidades que previenen la interrupción temprana de la trayectoria escolar–, en algunos casos un estipendio puede ser un incentivo suficiente, al cubrir el costo de oportunidad de estudiar y sus gastos asociados. Con este fin, el monto de las becas debe ser suficiente para cubrir necesidades, sobre todo, el costo de oportunidad del trabajo.

Además, **las transferencias monetarias deben contemplar un enfoque de género**, ya que, de esta manera, pueden promover la participación de mujeres y de varones en espacios y roles no estereotipados. Por ejemplo, las becas para mujeres que asisten a establecimientos de educación técnica pueden contribuir a su formación en ese tipo de disciplinas.

5 --- Cambio cultural

La existencia de una cultura patriarcal que opera sobre las personas restringe el desarrollo de su máximo potencial. Las políticas públicas tienen un rol innegable para impulsar una transformación sociocultural que deconstruya las normas de género, que estimule un cambio de paradigma y que evidencie el rol del Estado como garante de los derechos humanos.

Como se introdujo en el capítulo 8, hay tres cuestiones que pueden contribuir al logro de este objetivo:

- ▶ la plena implementación de la ESI, por su potencial para derribar normas estereotipadas de género;
- ▶ las políticas de acción afirmativa, por su efecto visibilizador y aspiracional; y
- ▶ la transversalización de la perspectiva de género en la comunicación.

Si bien en las últimas décadas hubo avances en estos ámbitos, la presencia discursiva y la aprobación de normas que contribuyan al cambio cultural no basta: **es necesario avanzar en la ejecución y operativización de las políticas** para que ellas cumplan su objetivo. La Tabla 22 sintetiza las propuestas que se desarrollarán en este sentido.

TABLA 22 Síntesis de las recomendaciones en cambio cultural	
Recomendación	Acción
Transversalizar la perspectiva de género en todos los niveles educativos a través del fortalecimiento de la implementación de la ESI	Garantizar la universalidad en el alcance
	Incorporar la ESI en los proyectos curriculares institucionales
	Colocar la perspectiva de niñas/os, adolescentes y jóvenes en el centro de la intervención
Promover una comunicación y un uso del lenguaje con perspectiva de género	Promover una comunicación y un uso del lenguaje con perspectiva de género
	Sancionar la violencia simbólica en la publicidad y en la programación
	Generar datos y evaluaciones de impacto de las políticas de regulación del contenido audiovisual
Implementar acciones afirmativas para promover la participación de mujeres en puestos de toma de decisiones y visibilizarlas como modelos referenciales.	Adoptar metas de género en el Poder Ejecutivo y el Judicial
	Incentivar cuotas de género en el sector privado y sindical

Fuente: CIPPEC.

5.1 Transversalizar la perspectiva de género en todos los niveles educativos a través del fortalecimiento de la implementación de la ESI

La ESI, además de tener un impacto importante sobre el goce de derechos sexuales y reproductivos, es quizás la política con mayor potencial para actuar positivamente sobre el entramado de normas de género en que socializan varones y mujeres desde edades tempranas. Si bien son menos los estudios rigurosos que analizaron su impacto sobre resultados no vinculados estrictamente con la salud, la evidencia indica que la ESI tiene el potencial de:

- ▶ prevenir y reducir la violencia y la discriminación basadas en género,
- ▶ apoyar normas que promuevan la confianza en uno mismo y la igualdad sustantiva de género;
- ▶ desarrollar la autoestima y habilidades de toma de decisiones entre los estudiantes, al igual que enseñarles a construir relaciones saludables; y
- ▶ pensar críticamente acerca de cómo se construyen las normas de género (UNESCO, 2019) (UNESCO et al., 2018) (Unterhalter et al., 2014).

La normativa que sustenta la ESI en Argentina –y el encuadre conceptual, sus objetivos y el diseño de la política– no difieren sustancialmente de las buenas prácticas a nivel regional e internacional y está en sintonía con los lineamientos rectores que proponen UNESCO y otros (2018). Como se presentó en el capítulo 8, sin embargo, la política enfrenta una serie de desafíos para garantizar que los contenidos alcancen a los estudiantes de todos los niveles educativos a nivel federal. Se proponen, entonces, tres ejes de acción para fortalecer su implementación.

Garantizar la universalidad en el alcance

En primer lugar, es preciso **impulsar las gestiones necesarias para que la ESI llegue con los mismos estándares de calidad a todas las jurisdicciones del país**. Como se desarrolló en el capítulo 8: a la fecha, cuatro provincias aún no participaron del dispositivo insignia de capacitación masiva del programa nacional («Es parte de la vida, es parte de la escuela»), puntapié inicial para el desarrollo de los contenidos a nivel provincial. En las provincias no alcanzadas es donde se concentra casi la totalidad de las escuelas cuyos equipos docentes y directivos no entraron en contacto alguno con los contenidos de ESI, o lo hicieron en forma menos sistemática que lo que propone el programa nacional. La reciente experiencia tucumana de comienzo de las capacitaciones masivas en 2018 podría funcionar como modelo para retomar e impulsar las gestiones con las jurisdicciones restantes⁹⁵.

Incorporar la ESI en los proyectos curriculares institucionales

Segundo, es fundamental que todas las escuelas, desde el nivel inicial, hasta el nivel superior de formación docente y de educación técnica no universitaria (como indica la Ley 26.150 del Programa Nacional de Educación Sexual Integral) incorporen los contenidos de la ESI de manera transversal y efectiva en sus proyectos curriculares institucionales (PCI).

La **transversalidad de la ESI** es la estrategia planteada en los lineamientos curriculares básicos más efectiva para garantizar la sostenibilidad de los contenidos en la institución educativa (UNFPA & Ministerio de Educación de la Nación, 2018). Además, un enfoque e implementación transversal –por sobre un programa independiente (en la que la ESI se tratara como un módulo o asignatura específica)– representa una ventaja

⁹⁵ — Además, podría retomarse y reeditarse un instrumento exitoso utilizado en distintas provincias en los años de lanzamiento de la capacitación: las mesas de gestión provinciales. Se trató de espacios intersectoriales cuyo fin fue ampliar la masa crítica y construir alianzas que habilitaran y fortalecieran la implementación de la ESI en la jurisdicción (UNFPA & Ministerio de Educación de la Nación, 2018). De las mesas participaron, no solo los equipos de ESI provinciales y representantes de los distintos niveles educativos y modalidades, sino también miembros de los programas socioeducativos existentes, equipos de orientación escolar y otros representantes de áreas provinciales vinculadas con alguno de los cinco ejes de contenidos de la ESI (UNFPA & Ministerio de Educación de la Nación, 2018).

para su impacto sobre normas y estereotipos de género, dado que, a través de los ejes temáticos pertinentes, es una condición habilitadora (aunque no suficiente) para que la perspectiva de género pueda permear integralmente en la propuesta curricular de la escuela. La evidencia cualitativa disponible en los casos de escuelas que alcanzaron la transversalidad de la ESI en el país así lo demuestra (con ejemplos concretos de actividades dentro y fuera del aula que incorporaron la perspectiva de género en materias que habitualmente no la incluían, como economía (UNFPA & Ministerio de Educación de la Nación, 2018).

Las políticas públicas tienen un rol innegable para impulsar una transformación sociocultural que deconstruya las normas de género, que estimule un cambio de paradigma y que evidencie el rol del Estado como garante de los derechos humanos.

Propiciar un liderazgo y acompañamiento adecuado por parte de los equipos directivos y de gestión escolar es crítico para avanzar y consolidar la transversalidad, dado que, además de proveer el apoyo institucional necesario para las prácticas, habilita espacios de diálogo entre docentes de áreas y ciclos distintos, permite un análisis conjunto de materiales, y habilita un intercambio de buenas prácticas pedagógicas; todo ello contribuye a institucionalizar, en mayor medida, la ESI en la escuela (UNICEF, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, & Presidencia de la Nación, 2018). Otros elementos críticos para fortalecer una implementación de calidad de los contenidos pueden ser:

- ▶ la garantía de espacio curricular específico sobre ESI en los institutos de formación docente;
- ▶ las oportunidades de formación continua; y
- ▶ el acompañamiento a los docentes y directivos de las escuelas en la formulación e implementación de su proyecto institucional.

Garantizar el financiamiento adecuado y fortalecer los equipos de referentes en cada provincia es, a su vez, una importante precondition para que las acciones de acompañamiento y seguimiento de la implementación en cada provincia sean posibles. Algunos de estos elementos de mejora en la teoría de cambio e implementación de la política fueron incorporados en el diseño del dispositivo de ESI en el marco del Plan ENIA (Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, & Ministerio de Salud, 2018), experiencia que sería recomendable evaluar y escalar tanto a la totalidad de los departamentos de las provincias priorizadas como al resto del país.

Un último pero crítico punto a mencionar en lo relativo a la incorporación y sostenimiento de los contenidos de ESI en la escuela es la importancia de **jerarquizar el vínculo de la institución educativa con la comunidad local**, especialmente, las familias de los estudiantes. Es esencial construir sobre los esfuerzos previos del programa⁹⁶ y diseñar una estrategia de diálogo amplio, que aproveche las sinergias con otras iniciativas de difusión pública y sensibilización actualmente en ejecución (como la campaña de comunicación masiva del Plan ENIA o la difusión asociada al dispositivo Hablemos de Todo). Una orientación con ese foco brinda a las comunidades elementos para el diálogo basados en evidencia y la erradicación de mitos en torno a la política. En los casos en que la implementación encuentre resistencias a nivel local, la evidencia demuestra que las intervenciones más exitosas son aquellas que se llevan a cabo a través del involucramiento activo de parte de las organizaciones de la sociedad civil con trayectoria en la temática, especialmente aquellas enfocadas e integradas por adolescentes y jóvenes (UNESCO, 2019) (Panchaud et al., 2018) (UNESCO, 2010).

Colocar la perspectiva de niñas/os, adolescentes y jóvenes en el centro de la intervención

Además de los esfuerzos orientados a lograr que la ESI alcance a todas las jurisdicciones y se incluya en los proyectos curriculares de todas las escuelas del país, la política debe poner en el centro de la intervención la perspectiva de las/os niñas/os, adolescentes y jóvenes que entran en contacto con los contenidos. En este sentido, es crítico **fortalecer los mecanismos de monitoreo y evaluación de los resultados y el impacto de las acciones** en indicadores vinculados, no solo con resultados de salud sexual y salud reproductiva, sino también con normas y estereotipos de género. Los nuevos indicadores referidos a ESI, incorporados en el cuestionario de las evaluaciones Aprender para la escuela primaria en 2018, son un avance en este sentido, dado que permitieron realizar una primera aproximación al monitorear la cobertura de la política en términos de estudiantes alcanzados, y no solo de escuelas o docentes capacitados. Es preciso, no obstante, que estas estadísticas se sostengan en el tiempo y se utilicen para informar las mejoras en la política.

Otro antecedente a evaluar son las experiencias de diseño de dispositivos de ESI con foco en temas específicos implementados en el marco de las jornadas Educar en Igualdad (Ley 27.234 de Violencia de Género. Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia).

96 — El programa nacional ESI diseñó, en 2011, un material específico para el diálogo con las familias: se trata de un documento en formato revista, difundido masivamente, que busca explicar los contenidos curriculares de manera didáctica y propiciar el diálogo sobre los temas que aborda la ESI también en el seno de la familia (UNFPA & Ministerio de Educación de la Nación, 2018).

cia de Género) y como parte del Plan ENIA (enfocadas en violencia de género y la prevención del embarazo no intencional, respectivamente). Estas experiencias, de cara a la posibilidad de diseñar un dispositivo similar sobre deconstrucción de los estereotipos vinculados con las brechas de género en las trayectorias educativas y el mundo del trabajo, pueden brindar lecciones aprendidas.

El fortalecimiento de la ESI como política de estado tiene un amplio potencial para avanzar hacia la transversalización efectiva de la perspectiva de género en los proyectos curriculares de las escuelas y en las prácticas pedagógicas en el aula. La mayor parte de las recomendaciones aquí propuestas, además, son factibles de implementarse a partir de ajustes directos sobre la oferta programática del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación. Esto no quita, sin embargo, que una reforma selectiva de la ley 26.150 (que creó el programa ESI hace más de 10 años) pueda contribuir a superar algunas de las barreras que, actualmente, dificultan la llegada de los contenidos a todas las jurisdicciones y escuelas del país. En este sentido, el proyecto de ley 3272, aprobado en plenario de comisiones de la Cámara de Diputados en septiembre de 2018, representa una oportunidad para consagrar en la normativa aclaraciones que faciliten avances concretos en la implementación de la política. Así, las aclaraciones en torno al carácter «científico y laico» de los contenidos a impartirse en las escuelas, el foco en la transversalidad a lo largo del PCI, la definición de la ley como de orden público (lo que habilita la judicialización del acceso a este derecho), y la incorporación de normas y jurisprudencia conexas de años recientes, entre otros ajustes propuestos, contribuirían a reducir el margen para la discrecionalidad en la aplicación de la política y deberían analizarse como alternativas válidas en el marco del debate parlamentario.

5.3 Promover una comunicación y un uso del lenguaje con perspectiva de género

Modificar el desbalance de género que existe en la sociedad en general, y en el mercado de trabajo en particular, no solo implica implementar políticas para promover de manera activa la participación femenina (ver, al respecto, el capítulo 8).

El lenguaje transmite una manera de interpretar el mundo, y, como tal, tiene un rol clave en perpetuar o transformar las relaciones de género. Hoy en día, el lenguaje sexista forma parte de la vida cotidiana, y reproduce estereotipos asociados a ser mujer o varón. Reconocer los sesgos inconscientes que se esconden en las palabras que se utilizan y en las imágenes que se muestran es un paso esencial para lograr una comunicación con perspectiva de género; una comunicación

que promueva una mayor igualdad sustantiva y un cambio cultural inclusivo. La violencia simbólica y mediática a menudo ocurre de manera sigilosa, dado que la naturalización de estas situaciones vuelve difícil de percibirla por una gran parte de la audiencia. Si bien durante la última década se ha avanzado en materia de sensibilización y se han notado cambios en el contenido divulgado en medios y en prensa, aún restan desafíos que requieren la intervención de la política pública.

Promover campañas de sensibilización sobre las brechas económicas de género

En primer lugar, es necesario promover, desde el Estado, campañas de sensibilización sobre las brechas económicas de género. Estas iniciativas deben visibilizar las discriminaciones que sufren las mujeres en el mercado de trabajo, como también la distribución desigual del trabajo de cuidado y no remunerado, la necesidad de fomentar la corresponsabilidad en los hogares y la necesidad de promover nuevas masculinidades. Con el objetivo de alcanzar la mayor audiencia posible, es preciso **difundir las campañas en medios masivos de comunicación y en vía pública**. Un buen ejemplo de estas prácticas proviene de Uruguay, donde el Estado llevó a cabo la campaña «Uruguay sin violencia de género» en 2017, que mostraba escenas cotidianas en las que se reproducían e identificaban situaciones y conversaciones machistas.

Sancionar la violencia simbólica en la publicidad y en la programación

Las políticas públicas deben jerarquizar y aplicar efectivamente los mecanismos de sanción de la violencia simbólica y mediática existentes y de regulación de publicidad y programación. Como se describió previamente, incluyen: la implementación efectiva de la Ley 26.485 de Protección Integral de las Mujeres, la Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual y las disposiciones de ENACOM, INAM e INADI, entre otros.

La Defensoría del Público de Servicios de Comunicación Audiovisual tiene un rol primordial para evitar la difusión de discursos que naturalicen las desigualdades y discriminaciones de género. Su trabajo implica monitorear y analizar el contenido de los medios, recibir denuncias, identificar casos de violencias simbólicas, y capacitar a periodistas. INADI e INAM, a través de su Observatorio Nacional de Violencias contra las mujeres, también tienen responsabilidades similares.

En general, el abordaje de estos organismos hacia la violencia mediática y simbólica no es punitivo, sino que alienta al diálogo y la reflexión sobre las situaciones (Sosa & Grosso Ferrero, 2018). Además, su acción suele ocurrir de manera reactiva hacia demandas puntuales, en vez de proactivamente, para evitar la ocurrencia. En este marco, es

necesario **jerarquizar el rol de las instituciones en la materia, como así también sus atribuciones, permitiendo la creación de sanciones para casos que revistan gravedad o reincidencia.** Cabe destacar que cualquier sanción que se lleve a cabo no debe desarrollarse de manera aislada, sino que requerirá el acompañamiento de mecanismos de sensibilización y también de seguimiento de los casos para evitar que vuelva a ocurrir. Además, es necesario ampliar el ámbito de aplicación de estas políticas, no solo a lo que ocurre en los medios, sino también sensibilizando a agencias publicitarias y artistas.

Otros países avanzaron en políticas de sanción frente a casos de sexismo. Tal es el caso de Reino Unido, que, desde julio de 2019, prohíbe las publicidades que muestren a mujeres o varones en roles estereotípicos, luego de que un estudio revelara que este tipo de contenido puede restringir las elecciones, las oportunidades y las aspiraciones de las personas. También Islandia regula la publicidad con resultados positivos sobre los mecanismos de supervisión, denuncia y sanción impuestos (Swedish Women's Lobby, 2016).

Generar datos y evaluaciones de impacto de las políticas de regulación del contenido audiovisual

En el plano de las violencias simbólicas y mediáticas, Argentina carece de evaluaciones de impacto sobre las políticas implementadas a la fecha. Además, el acceso abierto a los datos también es limitado, lo que limita las posibilidades de análisis y monitoreo y afecta la transparencia de los organismos de control. En este marco, se recomienda **publicar estadísticas y datos de los observatorios de manera periódica** y fomentar la realización de evaluaciones de impacto de las iniciativas, para lograr una mejor toma de decisiones. La creación de mesas de debate sobre la igualdad económica de género, en articulación con observatorios, universidades, empresas y formadores de opinión o contenidos, también puede resultar positiva, ya que da lugar a la creación de consensos sobre las políticas necesarias para promover una comunicación con perspectiva de género.

5.3 Implementar acciones afirmativas para promover la participación de mujeres en puestos de toma de decisiones y visibilizarlas como modelos referenciales

Las políticas de acción afirmativa o de discriminación positiva suelen encontrar resistencias para avanzar con su implementación, principalmente bajo el argumento de que es el mérito el que tiene que primar al seleccionar a una persona para un puesto de jerarquía. Sin embargo, la contraposición de mérito y cupos, en la evidencia, no se observa.

En Suecia, un estudio reveló que, a partir de una ley implementada en 1993 que requería que todas las listas de candidatos al Parlamento alternaran mujeres y varones, la idoneidad de los representantes – medida por su nivel de ingresos – se incrementó (Besley et al., 2017). Los autores argumentan que el factor detrás de este suceso habría sido el abandono de los candidatos varones de menor aptitud.

En paralelo, los cupos de género también parecen generar un efecto de modelo referencial en mujeres más jóvenes. En India, la reserva de un porcentaje de los puestos en los concejos municipales para mujeres influyó de manera positiva las aspiraciones de las adolescentes y de sus familias (Beaman, Duflo, Pande, & Topalova, 2012). Además, el impacto también fue positivo sobre la brecha de género en el nivel educativo alcanzado y en la participación en tareas domésticas.

Las políticas de acción afirmativa, no solo contribuyen a garantizar los derechos de todos los grupos poblacionales y la igualdad de oportunidades, sino que también son un avance necesario para promover un efecto aspiracional a partir de visibilizar mujeres que actúen como modelos referenciales. El progreso en la representación de mujeres en puestos de toma de decisiones ha sido claro en el poder legislativo nacional, a partir de la ley de cupo y luego de la ley de paridad. Sin embargo, el avance ha sido limitado en otros ámbitos.

Adoptar metas de género en el Poder Ejecutivo y el Judicial

El Estado como garante de los derechos humanos y de la igualdad de oportunidades debe avanzar en la adopción de metas de género, tanto en el Poder Ejecutivo (en la Administración Pública Nacional) como en el Poder Judicial, (el Poder Legislativo, como se detalló en el capítulo 8, ya avanzó en este sentido). De esta manera, el Estado podrá **visibilizar, desde sus mecanismos, la participación de mujeres en puestos de toma de decisiones y fomentar el efecto de modelo referencial**. Diversos países han avanzado en los últimos años en promover gabinetes paritarios, tales como Francia, España o Canadá; Argentina podría avanzar en este sentido en la próxima gestión de gobierno. Además, se recomienda incrementar la participación femenina en secretarías de gobierno.

En paralelo, se propone **avanzar en la adopción de medidas de acción afirmativa en los directorios de empresas públicas, semipúblicas y cotizantes en bolsa**. El caso paradigmático, a nivel mundial, en este tipo de políticas es Noruega: en 2003 se legisló que todas las empresas públicas, intermunicipales y que coticen en bolsa de más de nueve miembros tendrían cinco años para lograr que 40% de la junta directiva estuviera compuesta por mujeres; caso contrario, la sanción

implicaría la disolución de la empresa. La evidencia muestra el éxito de esta política para lograr su cometido, ya que luego de muchas iniciativas voluntarias, a partir de la creación de la sanción se logró un fuerte progreso, alcanzando la meta en 2009 (Rasmussen & Huse, 2011; Teigen, 2011). En la región, Chile lleva la delantera: en 2014, el Consejo Superior de Empresas Públicas estableció que debía haber al menos una mujer en cada directorio, con la meta de llegar al 40% de representación femenina en 2018. Así, las mujeres en directorios pasaron de ser 5,5% en 2014, a 40% en 2017 (SEP, 2017).

Incentivar cuotas de género en el sector privado y sindical

La sanción de leyes que establezcan cuotas de género en las organizaciones garantizaría la legitimidad e institucionalidad de esta norma, a la vez que brindaría una reglamentación para operativizar la implementación de metas obligatorias y progresivas. Para el caso de las compañías que cotizan en bolsa, es necesario modificar la Ley 19.550 de Sociedades Comerciales con el fin de incorporar un artículo que estipule una proporción mínima de mujeres para ocupar los cargos. Contemplando la experiencia de los países que han impuesto estas métricas, se sugiere establecer un primer objetivo de llegar al 30% de representación femenina en directorios en cuatro años, e incrementar esta proporción en un 40% a los seis años.

Para promover esta iniciativa desde el sector privado, el Estado puede brindar incentivos. El Referencial de Gestión de la Calidad Ocupacional incluye, entre los requisitos, que las empresas indiquen la proporción de mujeres en puestos de toma de decisiones, aunque este sea un punto que se considera entre muchos otros. Es menester promover que más firmas adhieran a este referencial, con el fin de promover empresas con mayor responsabilidad social y con compromiso para avanzar en estas cuestiones. Además, la provisión de incentivos fiscales puede fomentar la adopción de medidas concretas por parte de las empresas.

Varias agencias de Naciones Unidas también cuentan con iniciativas que apuntan en esta dirección y que podrían potenciarse. Tal es el caso de los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres⁹⁷, herramienta implementada por ONU Mujeres y el Pacto Global, o el Sello de Igualdad de Género de PNUD.

Con respecto a los sindicatos, dada la existencia de la ley 25.674 de cupo en el ámbito gremial, se requieren acciones para **promover el**

97 — Los Principios para el Empoderamiento de las Mujeres buscan generar compromisos en el sector privado para contribuir a la igualdad de género y al avance de la Agenda 2030. Con este fin, se fomentan buenas prácticas corporativas que generen igualdad de oportunidades entre mujeres y varones en el ámbito laboral, y que las empresas adherentes se comprometen a implementar por medio de acciones concretas y medibles.

cumplimiento de la normativa vigente. Resulta necesario **sensibilizar a los actores involucrados**, especialmente de sectores masculinizados.

Es preciso impulsar el involucramiento de los varones en esta causa. Para ello, se recomienda promover y jerarquizar el compromiso desde el Estado de que los funcionarios no participen en paneles que no incluyan la participación de mujeres como oradoras. Esta medida busca promover que las instituciones a cargo de organizar eventos busquen, de manera activa, la inclusión de mujeres y así, visibilicen también su trabajo.

Complementariamente, se recomienda llevar a cabo una política de control y seguimiento del cumplimiento de las normativas sobre metas de género en el sector público y el privado, con el fin de garantizar su efectiva implementación. Además, la apertura de estos datos permitiría promover la transparencia del Estado, facilitar el monitoreo por parte de la sociedad civil, y sensibilizar sobre la falta de representación de las mujeres en puestos de liderazgo.

6 **Institucionalidad**

Contar con arreglos institucionales adecuados es fundamental para que las recomendaciones de política pública presentadas puedan implementarse efectivamente y producir los resultados deseados, tal como se presentó en el capítulo 7.

Para ponderar a la institucionalidad de género actual, como rectora y coordinadora de políticas que garanticen los derechos económicos de las mujeres, el punto de partida fundamental es contar con una concepción adecuada de la igualdad sustantiva de género, que impregne la dirección estratégica del organismo rector. Luego de atravesar épocas de falta de consenso y visiones en pugna sobre el rol de las mujeres en las sociedades modernas, hoy se asiste a un «sentido de época» compartido en torno a la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres a través del avance en su autonomía física, económica y decisional, que contribuirá a relaciones de género más igualitarias. También se cuenta con un consenso en torno al rol del Estado y la función de las áreas de género y mujer. No se discute que **la transversalización de la perspectiva de género es la función esencial de las institucionalidades temáticas** y que esto requiere de intervención estatal en todas las etapas de una política: diseño, implementación, seguimiento y evaluación.

Un análisis estratégico de la transversalización de género en el terreno de la inclusión económica debería concentrar su agenda en los determinantes más críticos para la participación económica de las mujeres. La función esencial de un área transversal de género debería

ser incidir en las áreas de gobierno correspondientes para que se logren los siguientes objetivos:

- ▶ existencia de información desagregada por sexo (o, idealmente, por género), que contribuya a formular políticas basadas en evidencia;
- ▶ revisión sistemática de medidas que limitan la participación de las mujeres en el trabajo;
- ▶ formulación de nuevas políticas, que permitan la remoción de las limitaciones identificadas;
- ▶ seguimiento y análisis de sus impactos; asignación adecuada de recursos en el presupuesto nacional que lleven adelante las políticas y los programas priorizados e incidencia al interior del gobierno para garantizarlo (Thomas et al., 2018).

Además, resulta necesario adentrarse conceptualmente en dos funciones claves que debería desempeñar la autoridad social temática de género: **la rectoría y la coordinación**⁹⁸ (Cunill-Grau, Repetto & Bronzo, 2015). Ellas requieren de suficiente liderazgo político y de capacidad técnica para traccionar a los actores responsables de la formulación de regulaciones y de la implementación de políticas que incidan positivamente en los determinantes de la participación económica de las mujeres. Para afianzar a la institucionalidad de género para llevar adelante las funciones mencionadas, es preciso contemplar diversas acciones. La Tabla 23 sintetiza las propuestas que se introducen en este sentido.

TABLA 23 Síntesis de las recomendaciones institucionales	
Recomendación	Acción
Fortalecer las capacidades del INAM como órgano de rectoría de una estrategia mancomunada de reducción de las brechas de género.	Jerarquizar al organismo rector en la estructura estatal
	Garantizar una estructura operativa con competencia técnica
	Afianzar los mecanismos participativos
Permear la perspectiva de género en el sistema de información y en las cuentas públicas	Realizar campañas de sensibilización sobre las brechas económicas de género para funcionarios públicos
	Desarrollar sistemas de información con perspectiva de género
	Incorporar la perspectiva de género en el presupuesto del sector público

Fuente: CIPPEC.

98 — La rectoría refiere a la fijación de objetivos y metas de la política en base a una mirada integral del problema; el establecimiento de prioridades y estrategias de intervención; la incidencia en la asignación presupuestaria a las líneas de acción; el monitoreo de los avances y alcance de metas; la sistematización de información y la evaluación de los resultados. La coordinación, por su parte, refiere a hacer converger recursos, responsabilidades y acciones de diferentes sectores gubernamentales conforme a la complementariedad que se requiere en función de una dirección estratégica común (Cunill Grau, Repetto & Bronzo, 2015).

6.1 Fortalecer las capacidades del INAM como órgano de rectoría de una estrategia mancomunada de reducción de las brechas de género

El fortalecimiento de las capacidades institucionales del INAM para llevar a cabo las funciones de rectoría y coordinación, en pos de la implementación de mejores políticas de género en el campo del trabajo y el empleo, es una medida fundamental. Esto supone que el organismo ubique a la autonomía económica de las mujeres y la división sexual del trabajo como un eje estratégico de su agenda. Este cometido debería orientar las acciones que desarrolla la entidad y movilizar la voluntad y el accionar de las instituciones estatales, la sociedad civil y el sector privado, clave para el logro de ese propósito.

Hoy se asiste a un «sentido de época» compartido en torno a la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres a través del avance en sus autonomías y en torno al rol del Estado para lograr dicho objetivo.

Jerarquizar al organismo rector en la estructura estatal

Es preciso jerarquizar al INAM en un lugar más significativo de la estructura estatal; un lugar que le otorgue mandato y potestad para ejercer la rectoría de los asuntos de género y la coordinación de otros ministerios. La recomendación de organismos especializados es **ubicar a estos organismos en la órbita de jefatura de gabinete o presidencia de la Nación** (CEPAL, 2001), como lo fue inicialmente el CNM. Esta es una condición necesaria, aunque no suficiente, para dotarse del liderazgo político necesario. En cualquier caso, la jerarquía organizacional debe facilitar que las decisiones que tome el organismo resulten vinculantes para los ministerios sectoriales que inciden en la promoción de la autonomía económica de las mujeres.

Garantizar una estructura operativa con competencia técnica

Garantizar una estructura operativa con competencia técnica para poder coordinar las acciones de los ministerios sectoriales es clave para promover la rectoría y coordinación en términos de autonomía económica de las mujeres. Los equipos deberán **contar con especialistas sectoriales que conozcan las políticas que desarrollan los ministerios involucrados en este campo y que cuenten con capacidad para proponer mejoras en las políticas sectoriales**, clave para el avance de las mujeres.

El diseño del PIOD, más allá de ser en sí mismo un instrumento para el avance de la agenda de género, significó una oportunidad única de fortalecimiento del propio INAM en el diálogo técnico con los minis-

terios. El equipo conformado constituye un capital humano desde el cual se podrían afianzar las capacidades del Instituto para acometer con más fuerza la tarea de velar por una efectiva incorporación del género en las políticas públicas. Sería importante capitalizar ese punto de partida, y afianzar esas funciones mediante la generación de un área específica en la estructura del Instituto que tenga, a su vez, la función de seguimiento y monitoreo del PIOD, tarea que hoy está a cargo de un equipo externo (con las limitaciones que esto conlleva en términos de fortalecimiento institucional).

Afianzar los mecanismos participativos

Es necesario afianzar los mecanismos participativos que acompañan la estrategia de avance de las mujeres en el país plasmada en el PIOD, avanzando en la conformación y funcionamiento del Consejo Consultivo. El movimiento de mujeres y otras organizaciones de la sociedad civil que trabajan por los derechos de las mujeres constituyen **aliados claves para contribuir a empujar la agenda** de igualdad económica de las mujeres. Es menester, por ello, fortalecer esos vínculos desde el Estado. La articulación con el sector privado e iniciativas de organismos internacionales en materia de empleo y trabajo, que ya se ha conformado en el ámbito del INAM, es una instancia clave que debe seguir consolidándose.

Realizar campañas de sensibilización sobre las brechas económicas de género para funcionarias/os públicas/os

Sensibilizar en género a los funcionarias/os públicas/os, particularmente, en la necesidad de avanzar hacia la autonomía económica de las mujeres, es clave para **lograr compromisos que luego empujen la agenda de género en el sector**.

La Ley Micaela, 27.499, de sensibilización y capacitación obligatoria en género a funcionarios de los tres poderes del Estado, si bien fue pensada con el propósito más específico de prevenir y eliminar la violencia de género, abre un camino propicio para introducir la importancia de avanzar en la autonomía económica de las mujeres. La experiencia de otros países⁹⁹ muestra que, cuando existe un compromiso firme de los decisores políticos en torno a la necesidad de avanzar en un ámbito de política pública, se pueden lograr resultados relevantes en materia de asignación de recursos en áreas específicas. En este sentido, es clave que se jerarquicen las experiencias que vienen desarrollando el INAM con el Instituto Nacional de Administración Pública (INAP).

99 — En este sentido, ver, por ejemplo, el rol que tuvo la sensibilización de los ministros del área social de Uruguay en la creación del Sistema Nacional de Cuidados en ese país.

6.2 Permear la perspectiva de género en el sistema de información y en las cuentas públicas

Desarrollar sistemas de información con perspectiva de género

Es preciso, por un lado, **fortalecer el sistema estadístico nacional para contar con información sectorial desagregada por género**. Esto implica avanzar en la disponibilidad de relevamientos actuales con desagregación de género que excedan la lógica binaria mujer-varón. Por otro, es necesario avanzar en la realización periódica de encuestas de uso del tiempo, que midan el trabajo no remunerado y de cuidados que desarrollan las mujeres, mayoritariamente en el ámbito doméstico. En Argentina el último relevamiento nacional data de 2013 y, si bien se está previendo uno nuevo, no hay un compromiso efectivo de institucionalizar estas mediciones a través de una periodicidad regular y de su incorporación orgánica al sistema estadístico nacional.

Además, es necesario desarrollar otros relevamientos que permitan medir dimensiones relevantes para la autonomía económica. Cabe citar las encuestas a grupos poblacionales específicos, como jóvenes o adultos mayores, y la inclusión de módulos de cuidados que permitan estimar la demanda insatisfecha de servicios de cuidado y el impacto de esa variable en la calidad de vida y la inserción laboral y educativa de las jóvenes. Un antecedente importante fue la Encuesta Nacional de Juventud de 2012 que permitió el análisis de este aspecto particular entre los jóvenes. La Encuesta de Salud Sexual y Reproductiva de 2013 también debería actualizarse. En ella se brinda información sobre el inicio de la vida sexual y las prácticas de prevención del embarazo no intencional, aspectos claves que inciden en la inserción laboral de mujeres jóvenes y adultas.

La inclusión de la perspectiva de género en los sistemas de información debe promover un análisis interseccional, que incluya variables que den cuenta de las características variadas de las personas y que pueden incidir, aún más, en sus vulnerabilidades.

Es importante destacar que el logro de estos avances requiere de un rol activo de incidencia del INAM, articulado con el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) y con INDEC.

Incorporar la perspectiva de género en el presupuesto del sector público

El objetivo de **crear una metodología de presupuestos con perspectiva de género (PPG)** es poder analizar la dotación presupuestaria que se asigna a los programas que buscan reducir las brechas género (Díaz Frers et al., 2019). Tal como se detalló en el capítulo 7 (ver Recuadro 8, pág. 191), en el país hubo avances, en particular en el análisis del presupuesto para identificar políticas que están específicamente destinadas a reducir la

brecha de género. Se prevé que, en una segunda instancia, este trabajo se amplíe a otras políticas que, si bien no están concretamente pensadas a tal fin, tienen impacto en la brecha de género, para luego ponderar qué porcentaje de ese presupuesto puede ser considerado.

Contemplando estos avances, se recomiendan varias cuestiones. Primero, es importante tener en cuenta, no solo las partidas presupuestarias asignadas a políticas que tienen un impacto positivo en la brecha de género, sino también el análisis del gasto en políticas que puedan afectar negativamente la igualdad sustantiva de género. Segundo, es necesario fijar una periodicidad que habilite un ejercicio de monitoreo sostenido en el tiempo para medir los avances en el presupuesto. Tercero, es clave contemplar en fases ulteriores la difusión y sensibilización de la metodología de presupuesto con perspectiva de género a los niveles subnacionales de gobierno, contemplando que la casi totalidad del gasto en educación y salud es ejecutada por las provincias. Cuarto, es importante tener en cuenta los impactos de las políticas en las brechas de género. Si bien se reconoce que el PPG contempla una dimensión más agregada que la de una política específica, este primer ejercicio permite visibilizar e identificar cuáles son las políticas prioritarias en las que podría realizarse un análisis de impacto, en otras instancias y a través también de instituciones académicas u otras instituciones. Por último, es esencial considerar la finalidad del análisis de género en el presupuesto, que debe ser: visibilizar la inversión pública en estos temas, pero también constituirse en una herramienta de negociación para una asignación más favorable del presupuesto en áreas críticas para el logro de una mayor igualdad sustantiva de género en el trabajo y en el empleo. Para esto hay que sostener e impulsar la participación de la sociedad civil –que ya se ha iniciado– de modo que contribuya a una estrategia de incidencia más potente.

7 --- A modo de síntesis

Este capítulo presentó recomendaciones y lecciones aprendidas de la experiencia local e internacional. Su objetivo es informar las políticas públicas que abordan las problemáticas específicas que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo argentino. Las opciones consideradas no buscan ser exhaustivas del total de iniciativas que pueden contribuir a la igualdad económica de género, sino presentar iniciativas cuya efectividad sustenta la evidencia y que se centran en cinco áreas.

El primer grupo de políticas busca contribuir a aliviar la pobreza de tiempo de las mujeres debido a la feminización del cuidado y el trabajo doméstico. Para reducir la doble carga laboral de las mujeres, se sugiere

ampliar la cobertura de espacios CEC de calidad para la primera infancia y aumentar la oferta de escuelas primarias con jornada extendida. Además, se recomienda ampliar la cobertura de servicios y prestaciones dirigidas a personas con discapacidad y adultas mayores con dependencia. Es necesario también, promover la adopción de políticas de conciliación de la vida familiar y laboral que fomenten la corresponsabilidad social, como un régimen de licencias por tenencia o adopción de hijas/os basado en los principios de universalidad, adaptabilidad y coparentalidad y la implementación de políticas de tiempo de trabajo flexible para mujeres y varones. Por último, partiendo de que un embarazo y maternidad no intencionales menoscaban la autonomía de las mujeres, es necesario garantizar los derechos sexuales y reproductivos de toda la población.

El segundo grupo de políticas para reducir las brechas de género en el mercado laboral se vincula con el acceso al trabajo decente y la protección social. Si bien es preciso un contexto macroeconómico favorable, existen intervenciones con el potencial de generar una mayor y mejor inserción laboral de las mujeres. Se proponen políticas para potenciar la formalización del empleo e implementar incentivos para promover la contratación de mujeres. En relación con los programas de empleo y formación, es menester fortalecer la perspectiva de género en el diseño y en la implementación y ofrecer espacios de cuidado a las/os participantes. Asimismo, se recomienda: potenciar las capacidades de gestión de los servicios públicos de empleo, mejorar la oferta de formación profesional, fortalecer los sistemas de monitoreo y evaluación, y reforzar las alianzas público-privadas. Con respecto al trabajo independiente, la literatura sugiere facilitar el acceso al crédito, a nuevos mercados, y a tutorías y asistencia técnica. Por último, en materia de protección social se recomienda garantizar el acceso a las transferencias monetarias para familias con niñas/os, mujeres en edad activa en situación de desempleo, y personas mayores, debido a su potencial para reducir la pobreza y mejorar la autonomía económica.

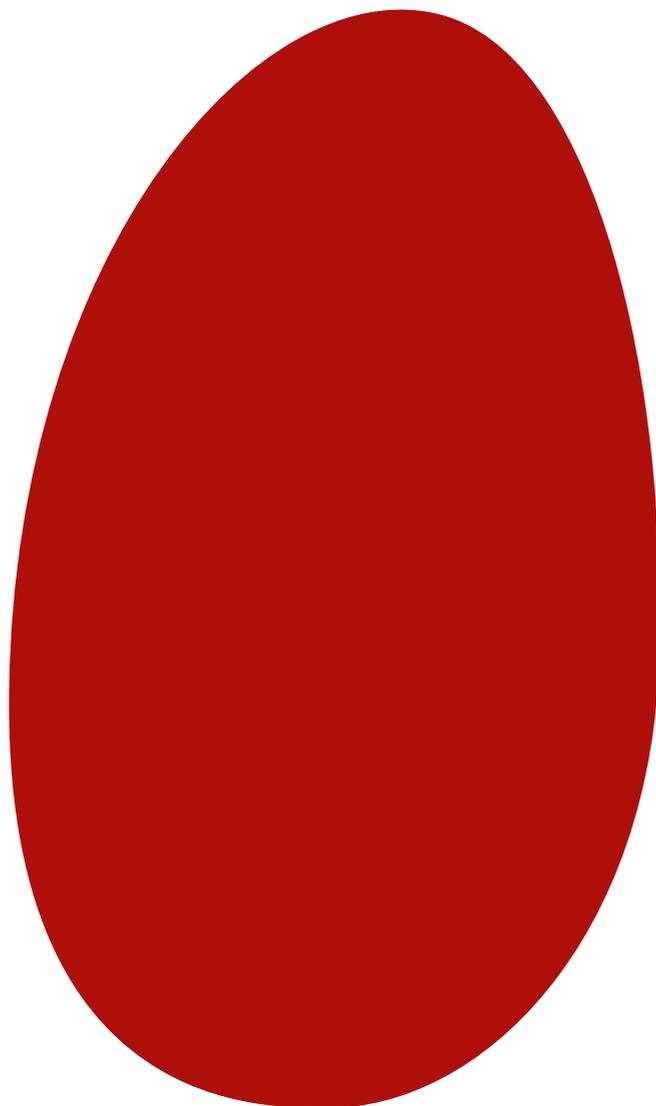
En tercer lugar, se analizan las opciones de políticas socioeducativas que pueden contribuir a promover la igualdad de oportunidades y el desarrollo económico y social. Siguiendo el diagnóstico realizado y la evidencia, se recomiendan acciones que aborden de manera integral las problemáticas que enfrentan las mujeres, sobre todo en contextos socioeconómicos más vulnerables, para sostener su trayectoria educativa. En ese sentido, se recomienda proveer servicios que faciliten la conciliación de las responsabilidades de cuidado en la adolescencia, otorgar transferencias monetarias a estudiantes en situación de vulnerabilidad de ingresos, y transversalizar la perspectiva de género en todas las políticas socioeducativas.

En cuarto lugar, se analizan las políticas que pueden promover un cambio cultural hacia una sociedad más igualitaria. Se identifican tres cuestiones: la plena implementación de la educación sexual integral, acciones afirmativas que tengan un efecto visibilizador y aspiracional, y la promoción de una comunicación con perspectiva de género. En cuanto a la ESI, la experiencia indica que, no solo es necesario garantizar la universalidad de su alcance, si no también transversalizar sus contenidos en los proyectos curriculares institucionales. También es menester otorgar financiamiento adecuado y fortalecer a los equipos de referentes técnicos para acompañar a los directivos y docentes dentro de la escuela. Para maximizar el potencial alcance de la política, esta debe poner en el centro de la intervención la perspectiva de las niñas, niños, adolescentes y jóvenes que entran en contacto con los contenidos.

Finalmente, se profundiza en los arreglos institucionales que son necesarios para avanzar hacia una mayor igualdad sustantiva. En este sentido, se analiza el rol del INAM y se propone fortalecer sus capacidades como órgano de rectoría. Con este objetivo, se sugiere jerarquizar al instituto dentro de la estructura estatal, y garantizar la creación y estabilidad de una estructura operativa con competencia técnica. Por último, se resalta la necesidad de contar con sistemas de información sectorial desagregada por género para informar a las políticas públicas y favorecer su monitoreo y evaluación.

Frente al sustento de la evidencia, la jerarquización de la agenda de género y la necesidad de garantizar los derechos de las mujeres, es preciso considerar las condiciones políticas, económicas y técnicas que se requieren para llevar a cabo estas políticas. En 2019, el contexto plantea fuertes desafíos que no pueden ignorarse para lograr que la autonomía económica de las mujeres exceda lo discursivo y se cristalice en políticas públicas concretas. El capítulo final intentará indagar en las cuestiones coyunturales que pueden habilitar llevar a cabo estas propuestas.

Capítulo 10



Reflexiones finales

Arden fogatas de emancipación femenina, venciendo rancios prejuicios y dejando de implorar sus derechos. Estos no se mendigan, se conquistan.

— Julieta Lanteri (1922)¹⁰⁰

1 ————— Introducción

En 1922, cuando la médica y política italiana nacionalizada argentina, Julieta Lanteri, escribió esta frase, habían pasado ya 11 años desde que ella había marcado la historia al emitir el primer sufragio femenino en América del Sur. Pudo hacer esto al judicializar, a título personal, el goce de un derecho (el sufragio) que, en la Constitución Nacional de ese entonces, estaba garantizado para toda la ciudadanía sin excluir, explícitamente, a las mujeres. Más allá de este hecho, Lanteri fue una incansable luchadora por la diversidad de los derechos de las mujeres en múltiples planos además del político, incluyendo en lo legal, laboral y civil.

En 1920, Alicia Moreau organizó un simulacro de votación femenina en protesta de la prohibición del voto femenino que se había sancionado luego del fallo que le había permitido votar a Lanteri. En esas elecciones simuladas, Julieta Lanteri —que se había presentado como candidata— fue superada, únicamente, por Alfredo Palacios del Partido Socialista, ganador formal de la elección. Esa elección sentó las bases para un creciente movimiento feminista en Buenos Aires, a inicios de la década de 1920: este momento es el que Julieta Lanteri retrata en su frase de 1922. Fue allí, donde se gestaron los pilares de un proceso, que culminaría con la igualación de algunos de los derechos civiles y políticos entre los géneros.

A pesar de los enormes triunfos que cosechó el movimiento de mujeres desde la década de 1920, en Argentina todavía existen desigualdades sustantivas entre el goce de los derechos de las personas dependiendo de su género. La jerarquía que cobró la temática de género en la agenda pública en los últimos años es, sin duda, un logro enorme de este movimiento y de todas las personas que aspiran a una sociedad más igualitaria, a través de la garantía de la igualdad de derechos.

Esta jerarquización mediática y social de la agenda feminista constituye una enorme ventana de oportunidad para avanzar en cerrar muchas de las brechas, todavía existentes, en el goce de los derechos de los varones y del resto de los géneros. Sin embargo, la presencia

100 — Citado en Bellota, A. (2001).

de la agenda de género está principalmente centrada en dos ejes: la autonomía física (la lucha contra la violencia de género, en especial el femicidio) y los derechos sexuales y reproductivos (sobre todo, en la legalización de la interrupción voluntaria del embarazo). Si estos debates son críticos, las brechas de género en el goce de los derechos económicos –tan detalladas en la sección II de este libro– parecen quedar relativamente invisibilizadas respecto de las otras dos autonomías presentadas en la sección I.

Pero esta jerarquización de la agenda de género en el debate público no implica que necesariamente sea una prioridad en las políticas públicas y en el accionar del Estado, en sus distintos niveles y poderes. Si bien resulta indudable el avance en la formulación de algunas políticas, como el Plan nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia contra las Mujeres 2017-2019, el área económica evidencia todavía un desarrollo mucho más incipiente (como se detalla en el capítulo 8).

Resulta indudable que el límite de lo «políticamente permitido» en clave de género está en movimiento. Los discursos políticos están siendo transformados y están ahora incorporando visiones feministas de manera más clara. Esto abrirá espacios para la generación de más y mejores políticas que cierren las brechas de género en nuestra sociedad. Sin embargo, es central que estos avances trasciendan el ámbito de lo discursivo y se plasmen en la implementación plena de políticas, como las que se recomiendan en este libro.

La comunidad de prácticas en torno a la agenda de género, especialmente fortalecida en Argentina de fines de la década de 2010, es un valor que puede contribuir a que estas políticas surjan y a que tengan los impactos buscados. Si bien el movimiento de mujeres siempre fue fuerte en el país, la tracción que se ganó en 2015 con #NiUnaMenos y en 2018, a partir de la discusión legislativa por el proyecto de interrupción voluntaria del embarazo, generó un escenario particularmente fértil para avanzar en ampliar la agenda de género e incorporar a «la con-quistista», los derechos económicos. Como se detalló en el capítulo 1, la autonomía económica es la esfera donde los avances recientes han sido más desarticulados, más fortuitos, más subrepresentados.

Este libro, en general, y las recomendaciones planteadas en el capítulo anterior, en particular, pretenden contribuir en este proceso presentando evidencia e ideas concretas de políticas que pueden implementarse en Argentina para cerrar las brechas de género en el goce de los derechos económicos. Todas las políticas detalladas son relevantes y están basadas en evidencia que sugiere que tendrían un impacto sustancial. Sin embargo, es crucial tener en cuenta las restricciones

políticas, fiscales, económicas y técnicas, que indefectiblemente operarán sobre la próxima gestión de gobierno, para analizar su factibilidad y priorización. Este capítulo busca adentrarse en el análisis de la economía, tanto macro como política, para brindar algunas pistas.

2 **La inevitable necesidad de la jerarquización política**

Si bien este libro brinda recomendaciones que, en su mayoría, bien pueden ser atemporales, su publicación surge en las vísperas de una nueva gestión de gobierno en Argentina (2019-2023). Por lo tanto, el análisis de la economía política que contextualice la implementación de las políticas propuestas se ancla en este momento histórico particular.

El frente que asuma la Presidencia de la Nación el 10 de diciembre de 2019 lo hará en un contexto particular. El proceso electoral de 2019, que fluctuó de una incertidumbre inicial a una mayor certeza luego de las PASO (elecciones primarias, abiertas, simultáneas y obligatorias), generó que el poder político se alinee detrás de la fórmula ganadora. Este alineamiento es perecedero: en la medida en la que avance la próxima gestión de gobierno, este poder se irá corroyendo con el tiempo. Resulta crucial aprovechar los primeros 100 días de gobierno para implementar las medidas que sean, políticamente, más costosas y aquellas que resulten más efectivas, para luego garantizar la implementación de las otras restantes.

La primera condición necesaria es, sin dudas, la voluntad política. Sin una clara determinación de la Presidencia de la Nación resulta improbable que las políticas aquí recomendadas puedan formularse y, menos aún, implementarse efectivamente. Este liderazgo político debe traducirse en una priorización de la agenda de género, en particular, de la agenda económica de género, en tres frentes.

En primer lugar, **en el frente institucional**. Es necesario jerarquizar al organismo que lidere la agenda de género (tal como se evidenció, a lo largo del libro y, especialmente, en el capítulo 7). Sin duda, la transformación del Consejo Nacional de las Mujeres en el INAM fue un excelente primer paso en esa dirección. Pero no es suficiente. Para que las políticas de género puedan ser efectivas, se requiere de un abordaje integral que solo puede lograrse a partir de articulaciones intersectoriales e interjurisdiccionales. El INAM, fortalecido en sus competencias políticas, podrá liderar ese proceso.

Existen también otros caminos posibles: la creación de un nuevo ministerio, exclusivamente centrado en garantizar los derechos de las mujeres, o la creación de una nueva agencia, dependiente de Presiden-

cia de la Nación o de Jefatura de Gabinete de Ministros. La elección por alguno de estos tres modelos será una decisión política que deberá optar el próximo gobierno.

En cualquiera de los casos, será clave que la jerarquización del organismo competente, sea cual fuera su diseño institucional final, sea una de las primeras medidas que adopte el próximo gobierno. Será necesario que este organismo, priorizado por la voluntad presidencial, genere las articulaciones y efectivamente lidere el armado de consensos, entre los distintos ministerios, con las provincias, pero de seguro también con otros poderes del Estado (en particular el Legislativo), o incluso, incorporando a actores externos (como el sector privado, los sindicatos, los movimientos sociales, la sociedad civil en general, entre otros) para determinados temas. El Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos (PIOD) brinda una buena hoja de ruta para identificar los rumbos posibles, pero será crucial que las medidas que allí se listan sean factibles de implementar. No hay que dejar de tener en cuenta que, esto requiere de consensos que deben gestarse a partir de una clara voluntad presidencial y su consecuente jerarquización institucional.

La voluntad política es una condición necesaria para avanzar en acciones para promover la autonomía económica de las mujeres. El liderazgo debe traducirse en la priorización de la agenda en tres frentes: las instituciones, la gestión de la información y la asignación de recursos.

En segundo lugar, **en la gestión de la información**. El órgano que lidere la agenda de género deberá ser responsable también de sentar las bases herramientas para que las políticas que luego implementen sectorialmente los ministerios, o territorialmente las provincias, sean viables y efectivas. Para ello, debe tener un rol rector en la gestión y el uso de la información, y también en incentivar su generación, de ser necesario.

Esto implica trabajar para que la información con la que se cuenta para comunicar las decisiones de política pública sea de calidad y pertinente, en términos de su desagregación y temporalidad. Tener un rol de rectoría en la generación de información de calidad no implica hacerse cargo del sistema estadístico, sino poder efectivamente supervisarlo e implementar las acciones que puedan corregir el rumbo, en caso de ser necesario.

La gestión de la información es un paso clave para que se pueda avanzar en el monitoreo y seguimiento de las políticas. Pero, para que eso pueda ocurrir, es necesario que esa información sea usada de manera

eficiente. Es central que los organismos responsables de la gestión de las políticas sectoriales o territoriales que se implementen puedan tener acceso oportuno a información pertinente para su trabajo. El fortalecimiento de los sistemas de información, tanto estadística, como de registros administrativos, es central. También contribuye que la información sea pública, considerando los resguardos establecidos en la Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública. Esto permite el monitoreo y la evaluación externa e independiente de las políticas, lo que, sin duda, puede enriquecerlas.

En tercer lugar, **en garantizar los recursos necesarios**. Es crucial que estos recursos sean suficientes para poder implementar las políticas para cerrar las brechas de género. La más clara representación de la voluntad política se cristaliza en la asignación presupuestaria. Y, si bien el próximo gobierno asumirá con un presupuesto ya aprobado, la flexibilidad en la gestión de esos grandes programas presupuestarios permite que se puedan jerarquizar determinadas intervenciones. Asegurar que las políticas que se identifiquen como más fundamentales puedan contar, desde el primer momento, con los recursos necesarios para su implementación eficaz, es una condición necesaria.

También es central que el órgano que lidere la agenda de género tenga control del presupuesto dirigido a las políticas que busquen cerrar las brechas. Esta es una herramienta eficaz para cristalizar la jerarquización de este ente frente a los otros organismos sectoriales y frente a los niveles provinciales y locales de gobierno y para lograr su efectiva articulación. El control presupuestario genera un incentivo eficaz para que la alineación política que se produzca, a partir de la visualización de la voluntad presidencial, perdure en el tiempo. También es una herramienta de gestión. Tener este control presupuestario le permitiría a este órgano avanzar en un análisis estratégico de la inversión y, eventualmente, priorizar las políticas que puedan garantizar un mayor impacto (tanto en el corto, como en el largo plazo). Esta tercera función, clave del órgano de género, sería mucho más fácil de ser ejercida en caso de avanzarse con el armado presupuestario con perspectiva de género.

En síntesis, los primeros 100 días deben invertirse en traducir el capital político ganado a partir de la elección popular, y la eventual voluntad presidencial, en jerarquizar la agenda económica de género, en un órgano que pueda contar con las herramientas para hacer que ese poder perdure en el tiempo. Esto habilitaría las condiciones necesarias, para luego implementar las políticas más específicas que se requieren para cerrar las brechas de género en la próxima gestión de gobierno.

3 El impacto del ciclo macroeconómico: sentar las condiciones para la reactivación

Un determinante fundamental para las políticas que pueda implementar el próximo gobierno es el ciclo económico. El desempeño macroeconómico de Argentina, desde mediados de 2018 a principios de 2019, fue recesivo. El PBI registró una caída de 2,5% a lo largo de 2018, llegando a 3,5% en términos per cápita (Dirección Nacional de Cuentas Nacionales, INDEC). En paralelo, durante el mismo año, hubo un incremento de la tasa de desempleo de 0,8 p. p. y una mayor inserción de las personas en modalidades informales (1,1 p. p.) (EPH-INDEC). Además, la inflación del periodo fue de 47,6%, incremento que, al no haber sido acompañado por las subas salariales, devino en una pérdida de poder adquisitivo de 12% (INDEC-IPC).

Las proyecciones para los próximos meses no son auspiciosas. Si bien las magnitudes difieren de acuerdo a la fuente consultada, todas coinciden en que 2019 finalizará, nuevamente, con una caída del PBI y una inflación por encima de 30%. De acuerdo al Fondo Monetario Internacional (FMI), estos valores serán de -1,2% y 30,5%, respectivamente, mientras que, de acuerdo al Relevamiento de Expectativas del Mercado (REM) de junio de 2018, llegarían a -1,4% y 40%. En épocas como estas es fundamental priorizar dos tipos de políticas.

En primer lugar, las iniciativas que protejan a la población más vulnerable y que disminuyan el impacto de la recesión. En particular, es clave garantizar la protección social de las familias con niños. Esta política contribuye a reducir el impacto de la crisis, pero también a cerrar las brechas de género (ver capítulo 8). Las mujeres participan menos del mercado laboral que los varones, pero la brecha se amplía significativamente dentro de las personas en situación de pobreza crónica, es decir, con bajas probabilidades de superar la situación de pobreza en cualquier momento del tiempo. Mientras que, menos de la mitad de ellas participa del mercado laboral, cuando se encuentran en pobreza crónica, 9 de cada 10 varones lo hace (Gasparini, Gluzmann, & Tornarolli, 2019). La mayor concentración de las/os niñas/os en estos hogares, en conjunto con la distribución inequitativa de las tareas al interior de las familias y la posibilidad de las familias de mayores ingresos para mercantilizar el cuidado (De León, 2017), puede explicar esta baja tasa de participación.

En segundo lugar, las políticas que tengan un potencial mayor de reactivar la economía. Será clave invertir el capital político de inicios de la próxima gestión de gobierno en redirigir la inversión pública en este tipo de políticas. CIPPEC demostró que las políticas de cuidado pueden ser claves en este sentido (Díaz Langou et al., 2019). Impulsar

la expansión de espacios CEC para la primera infancia o la expansión de la jornada educativa tienen impactos concretos en la creación de empleo decente, en la recaudación tributaria, y, en última instancia, en el crecimiento del PBI. Se trata de políticas potentes para revertir el actual ciclo macroeconómico, que también contribuyen a cerrar brechas de género en el mercado laboral.

En épocas recesivas, es fundamental priorizar dos tipos de políticas: las que protejan a la población más vulnerable, y las que tengan un potencial mayor de reactivar la economía.

Sin embargo, no se trata de políticas simples. Su implementación es compleja: tanto la expansión de los espacios CEC, como la jornada extendida requieren de articulaciones sostenibles y justas entre el gobierno nacional y las provincias. Será fundamental que el próximo gobierno utilice parte de su capital político inicial para sentar las bases de esos nuevos acuerdos. La división funcional y de recursos entre el Estado nacional y las provincias en los temas sociales es un campo de disputa histórico y se requiere de accionar político con una visión estratégica para lograr establecer los pilares de un acuerdo que tienda a una mayor equidad.

También se necesitan acuerdos con otros actores. Por un lado, con la sociedad civil. Parte de los espacios CEC son gestionados por organizaciones de la sociedad civil (OSC). Es fundamental establecer una estrategia de articulación para construir sobre esa base y permitir una mayor ampliación de la oferta en términos de cobertura. El rol de las provincias en lograr estos acuerdos es central. Por otro lado, con los sindicatos. Tanto la ampliación de la jornada extendida, como los profesionales que serían requeridos por la ampliación de la oferta CEC implica que se requerirá un acuerdo base con el sector sindical, especialmente con los sindicatos docentes. Por último, si el próximo gobierno decide otorgar un espacio al sector privado en la ampliación de estas ofertas, también deberían generarse acuerdos preliminares.

Una vez que el ciclo económico comience a revertirse y la economía vuelva a crecer, será central priorizar una mayor y mejor participación de las mujeres en las políticas de empleo. Tanto la recomendación vinculada a la implementación de mecanismos para promover la participación de mujeres, como aquella referida al fortalecimiento de la perspectiva de género en las políticas de empleo y

educación serán clave. Para que estas políticas funcionen de manera eficaz, resulta central revitalizar la Red de Servicios de Empleo a partir de acuerdos con las provincias y los municipios, así como también retomar con fuerza el diálogo tripartito para generar consensos básicos acerca de cómo concretizar la perspectiva de género en las diversas políticas dirigidas a los distintos sectores. Sería ideal que estos acuerdos, tanto interjurisdiccionales, como tripartitos se generen a inicios de la gestión. Así pueden estar firmes cuando las condiciones macroeconómicas sean propicias.

4 **El largo plazo en agenda: la importancia de cambiar las normas sociales**

En Argentina, en particular en contextos de recesión macroeconómica e inestabilidad política, superar la crisis económica actual o asentar el sistema político se vuelven metas priorizadas, tajantemente, por la coyuntura. Las políticas tendientes a acelerar el cambio cultural no son urgentes, pero sí trascendentales: deben tener un rol primario en la agenda, aunque contribuyan a garantizar igualdad sustantiva en el largo plazo.

Somos testigos de un período de transición. El límite de lo socialmente aceptable está fluctuando. Este cambio en las normas sociales es también inestable: hay movimientos que buscan ampliar derechos, pero también hay retrocesos y movimientos que buscan reducirlos. La defensa de los derechos de las mujeres y el cierre de las brechas en su goce entre personas de distinto género es un acto, esencialmente, político. Esa conquista de los derechos, a la que llamaba Julieta Lanteri, no es automática. Debe ser accionada y puede ser propiciada por determinadas políticas.

La conquista de derechos no es automática, sino que debe ser accionada y puede ser propiciada por determinadas políticas que promuevan un cambio sólido y sostenido en las normas sociales.

Las recomendaciones presentadas en este libro en el apartado de cambio cultural pueden parecer poco urgentes en el contexto actual, pero deben ser prioritarias para el próximo gobierno. Sin ellas, el resto de las políticas que se implementen no son viables. Resulta imposible mantener una tendencia a la reducción de las brechas de género sin un cambio sólido y sostenido en las normas sociales. ¿Cómo se va a lograr que

haya más mujeres en mejores puestos de trabajo si nuestras/os niñas/os siguen creciendo con roles preestablecidos por género? ¿Cómo será posible que exista una distribución más justa de las tareas al interior de los hogares si, a través del esquema de licencias, continuamos afirmando que el rol de las mujeres es cuidar y el de los varones, trabajar?

Será clave lograr mantener la dirección del cambio cultural, aun cuando existan posiciones anti-derechos que busquen frenarlo. El cambio cultural está en pugna y es central que las políticas públicas contribuyan a acelerar el avance de normas sociales más justas, coparentales y libres de prejuicios. Los estereotipos y sesgos fundados en ellos limitan el goce efectivo de derechos y evitan que personas calificadas y capaces lleguen a determinados empleos o puestos de poder, lo que es injusto y, en ocasiones, ocurre de forma no intencional. Esto termina afectando los derechos, la autonomía y el empoderamiento de los géneros no masculinos. Pero también, afecta las posibilidades de crecimiento de las organizaciones, empresas y de la economía en su conjunto (al dejar talento relevante inutilizado e impactar negativamente sobre la productividad) (Brosio, Díaz Langou & Rapetti, 2018). Avanzar en este sendero es una forma clara de crecer. No se trata de una distribución distinta de los recursos existentes, sino de ampliar esos recursos. Para que eso suceda, es crucial dar lugar a un grupo de la sociedad que tuvo y tiene, sistemáticamente, sus derechos económicos vulnerados.

El futuro va a llegar, que tenga una forma más justa depende de todas y todos.

ANEXO			
Metas e indicadores del ODS 5 y el ODS 8.5 propuestos por ONU adoptados y adaptados por Argentina			
Meta ONU	Indicador propuesto por ONU	Meta adoptada/adaptada por Argentina	Indicador propuesto por Argentina
5.1. Poner fin a todas las formas de discriminación contra todas las mujeres y las niñas en todo el mundo	5.1.1. Determinar si existen o no marcos jurídicos para promover, hacer cumplir y supervisar la igualdad y la no discriminación por razón de sexo	Meta no adoptada / adaptada	
5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en los ámbitos público y privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.	5.2.1. Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia física, sexual o psicológica a manos de su actual o anterior pareja en los últimos 12 meses, desglosada por forma de violencia y edad 5.2.2. Proporción de mujeres y niñas a partir de 15 años de edad que han sufrido violencia sexual a manos de personas que no eran su pareja en los últimos 12 meses, desglosada por edad y lugar del hecho	5.2. Eliminar todas las formas de violencia contra todas las mujeres y las niñas en el ámbito público y en el privado, incluidas la trata y la explotación sexual y otros tipos de explotación.	5.2.1. Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los 12 últimos meses violencia infligida por un compañero íntimo actual o anterior 5.2.2. Proporción de mujeres y niñas de 15 años de edad o más que han sufrido en los últimos 12 meses violencia sexual infligida por otra persona que no sea un compañero íntimo 5.2.3. Cantidad de femicidios ocurridos durante el período de un año en todo el territorio nacional
5.3. Eliminar todas las prácticas nocivas, como el matrimonio infantil, precoz y forzado y la mutilación genital femenina	5.3.1. Proporción de mujeres de entre 20 y 24 años que estaban casadas o mantenían una unión estable antes de cumplir los 15 años y antes de cumplir los 18 años 5.3.2. Proporción de niñas y mujeres de entre 15 y 49 años que han sufrido mutilación o ablación genital femenina, desglosada por edad.	Meta no adoptada / adaptada	

Meta ONU	Indicador propuesto por ONU	Meta adoptada/adaptada por Argentina	Indicador propuesto por Argentina
5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social, y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país	5.4.1. Proporción de tiempo dedicado al trabajo doméstico y asistencial no remunerado, desglosada por sexo, edad y ubicación	5.4. Reconocer y valorar los cuidados y el trabajo doméstico no remunerados mediante servicios públicos, infraestructuras y políticas de protección social y promoviendo la responsabilidad compartida en el hogar y la familia, según proceda en cada país	5.4.1. Brecha de tiempo dedicado al trabajo no remunerado entre varones y mujeres por día.
5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios en la vida política, económica y pública.	5.5.1. Proporción de escaños ocupados por mujeres en a) los parlamentos nacionales y b) los gobiernos locales 5.5.2. Proporción de mujeres en cargos directivos	5.5. Asegurar la participación plena y efectiva de las mujeres y la igualdad de las oportunidades de liderazgo a todos los niveles decisorios de la vida política, económica y pública.	5.5.1. Porcentaje de bancas ocupadas por mujeres en ambas Cámaras del Congreso Nacional. 5.5.3. Proporción de mujeres en ocupaciones directivas.
5.6. Asegurar el acceso universal a la salud sexual y reproductiva y los derechos reproductivos según lo acordado de conformidad con el Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre la Población y el Desarrollo, la Plataforma de Acción de Beijing y los documentos finales de sus conferencias de examen	5.6.1 Proporción de mujeres de entre 15 y 49 años que toman sus propias decisiones informadas sobre las relaciones sexuales, el uso de anticonceptivos y la atención de la salud reproductiva 5.6.2. Número de países con leyes y reglamentos que garantizan a los hombres y las mujeres a partir de los 15 años de edad un acceso pleno e igualitario a los servicios de salud sexual y reproductiva y a la información y educación al respecto	Meta no adoptada / adaptada	



Meta ONU	Indicador propuesto por ONU	Meta adoptada/adaptada por Argentina	Indicador propuesto por Argentina
5.a. Emprender reformas que otorguen a las mujeres igualdad de derechos a los recursos económicos, así como acceso a la propiedad y al control de la tierra y otros tipos de bienes, los servicios financieros, la herencia y los recursos naturales, de conformidad con las leyes nacionales	5.a.1. a) Proporción del total de la población agrícola con derechos de propiedad o derechos seguros sobre tierras agrícolas, desglosada por sexo; y b) proporción de mujeres entre los propietarios o los titulares de derechos sobre tierras agrícolas, desglosada por tipo de tenencia 5.a.2. Proporción de países cuyo ordenamiento jurídico (incluido el derecho consuetudinario) garantiza la igualdad de derechos de la mujer a la propiedad o el control de las tierras	Meta no adoptada / adaptada	
5.b. Mejorar el uso de la tecnología instrumental, en particular la tecnología de la información y las comunicaciones, para promover el empoderamiento de las mujeres	5.b.1. Proporción de personas que poseen un teléfono móvil, desglosada por sexo	Meta no adoptada / adaptada	
5.c. Aprobar y fortalecer políticas acertadas y leyes aplicables para promover la igualdad de género y el empoderamiento de todas las mujeres y las niñas a todos los niveles	5.c.1. Proporción de países con sistemas para el seguimiento de la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres y la asignación de fondos públicos para ese fin	Meta no adoptada / adaptada	
8.5 De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todas las mujeres y los hombres, incluidos los jóvenes y las personas con discapacidad, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor	8.5.1 Ingreso medio por hora de empleadas y empleados, desglosado por ocupación, edad y personas con discapacidad 8.5.2 Tasa de desempleo, desglosada por sexo, edad y personas con discapacidad	8.5. De aquí a 2030, lograr el empleo pleno y productivo y el trabajo decente para todos, así como la igualdad de remuneración por trabajo de igual valor.	8.5.1. Tasa de empleo de la población en edad de trabajar. 8.5.2. Tasa de ocupación registrada 8.5.3. Proporción de ocupados de 16 años y más con jornada completa cuyos ingresos salariales no cubren la canasta básica total de un "hogar tipo". 8.5.4. Brecha de género en los ingresos laborales. 8.5.5. Producto Bruto Interno por puesto de trabajo ocupado.

Fuente: CIPPEC en base a CNCPS (2017) y Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas No. 71/313, 2017.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SECCIÓN I

-
- A Abramovich, V. (2006). Una aproximación al enfoque de derechos en las estrategias y políticas de desarrollo. *Revista de La CEPAL*, Vol. 88.
- Alkire, S. (2007). Measuring Agency: Issues and Possibilities. *Indian Journal of Human Development*, Vol. 1, No.1.
- Ascarelli, M. (2004). A Feminist Connection: Jane Austen and Mary Wollstonecraft. *Persuasions Online*, Vol. 25, No. 1.
- Asociación GSM [GSMA] (2019). The Mobile Gender Gap Report 2019. *Connected Women*.
-
- B Batliwala, S. (1992). *Women's Empowerment in South Asia: Concepts and Practicers*. Roma: Food and Agriculture Organization (FAO).
- Batliwala, S. (1994). The Meaning of Women's Empowerment: New Concepts from Action. En Sen, G., Germain, A., & Chen, L. (Edits.), *Population Policies Reconsidered. Health, Empowerment and Rights*. Cambridge: Harvard University Press.
- Bennett, J. (1989). Feminism and history. *Gender & History*, 251-272.
- Caro Sachetti, F., Díaz Langou, G., Filgueira, F., Thomas, M., Gammage, S., Currie, C., ... Hayashi, R. (2019). *A Gendered Perspective on Changing Demographics: Implications for Labour, Financial and Digital Equity*. Recuperado de <https://t20japan.org/publications/policy-briefs/>
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martinez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos Latinoamericanos hacia la universalización*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2016). Autonomía de las mujeres e igualdad en la agenda de desarrollo sostenible. Santiago de Chile: CEPAL.
- Crenshaw, K. (1989). Demarginalizing the Intersection of Race and Sex: A Black Feminist Critique of Antidiscrimination Doctrine, Feminist Theory and Antiracist Politics. *University of Chicago Legal Forum*. Vol. 1989, Issue 1, Article 8.
-
- D Daly, M., & Lewis, J. (2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology* 51, Vol. 51, issue 2, 281-298.
- Davis, K., & Van den Oever, P. (1982). Demographic foundations of new sex roles. *Population and Development Review*, 8(3), 495-511.
- Díaz Langou, G., & Brest López, C. (2018). *The Economic Case for Reducing Gender Gaps in the Labour Market*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., Bentivegna, B., & Capobianco, S. (2019). *Empleo, crecimiento y equidad. Impactos económicos de tres políticas que reducen las brechas de género*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Duflo, E. (2012). Women's Empowerment and Economic Development. *Journal of Economic Literature*, Vol. 50, Issue 4.
- Dyson, T. (2010). *Population and Development. The Demographic Transition*. Londres y Nueva York: Zed Books.
-
- E England, P. (2010). The Gender Revolution: Uneven and Stalled. *Gender and Society*, Vol. 24, Issue 2, 149-166. Recuperado el 12 de septiembre de <http://www.jstor.org/stable/27809263>
- Esping-Andersen, G. (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: University Press.
- Esping-Andersen, G. (2009). *The Incomplete Revolution: Adapting to Women's New Roles*. Cambridge: Polity Press.

- F Filgueira, F., & Aulicino, C. (2015). La primera infancia en Argentina: desafíos desde los derechos, la equidad y la eficiencia. *Documento de trabajo n° 130*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Folbre, N. & England, P. (2003). Gender and Economic Sociology. En N. Smelser & R. Swedberg (Edits.), *Handbook of Economic Sociology*. Princeton: University Press.
- Friedan, B. (1963). *The feminine mystique*. Nueva York: W. W. Norton & Company.
-
- G González Perret, D. & Alicia Deus Viana (2015). *Producción legislativa con equidad de género y generacional. Legislatura 2010-2015*. Montevideo: Grupo Interagencial de Género del Sistema de las Naciones Unidas en Uruguay. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/GD/produccion-legislativa-2010-2015.pdf>
- Gragnotati, M., Rofman, R., Apella, I., & Troiano, S. (2014). *Los años no vienen solos*. Buenos Aires: Banco Mundial.
-
- H Harari, Y. (2011). *A Brief History of Humankind*. Israel: Kinneret Zmora-Bitan Dvir.
- Hayward, C.R. (1998). De-Facing Power. *Polity, Vol. 31*, No. 1.
- Huen, Y.W.P. (2007). Workplace Sexual Harassment in Japan: A Review of Combating Measures Taken. *Asian Survey, Vol. 47*, No. 5.
- Hunt A., & Samman E. (2016). *Women's economic empowerment: navigating enablers and constraints*. Londres: Overseas Development Institute.
-
- I INADI (2014). *Mapa Nacional de la Discriminación*. Buenos Aires: INADI.
- INDEC (2019). Acceso y uso de tecnologías de la información y la comunicación. *Informes técnicos INDEC, Vol. 3*, No. 86.
-
- K Kabeer, N. (1992). Feminist perspectives in development: A critical review. En H. Hinds, A. Pheonix, & J. Stacey, *Working out: New directions in women's studies*, págs. 101-112. NA: Sage.
- Kabeer, N. (1999). Resources, agency, achievements: Reflections on the measurement of women's empowerment. *Development and Change*, 435-464.
- Karlsen, C. (1987). *The Devil in the Shape of a Woman*. Nueva York: W.W. Norton & Company.
- Kingsley, D., & Van de Oever, P. (1982). Demographic Foundations of New Sex Roles. *Population and Development Review, Vol. 8*, No.3, 495-511.
-
- L Laszlo, S., & Grantham, K. (2017). *Measurement of Women's Economic Empowerment in GROW Projects: Inventory and User Guide*. Institute for the Study of International Development.
- Lekfuangfu, W. N. & Lordan, G. (2018). Cross Cohort Evidence on Gendered Sorting Patterns in the UK: The Importance of Societal Movements Versus Childhood Variables. *IZA Discussion Paper N° 11872*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de SSRN: <https://ssrn.com/abstract=3273711>
- Lukes, S. (1974). *Power: a radical view*. New York: Macmillan.
-
- M McKinsey Global Institute (septiembre de 2015). The Power of Parity: How Advancing Women's Equality can Add \$12 Trillion to Global Growth. Recuperado de https://www.mckinsey.com/~/_media/McKinsey/Featured%20Insights/Employment%20and%20Growth/How%20advancing%20womens%20equality%20can%20add%2012%20trillion%20to%20global%20growth/MGI%20Power%20of%20parity_Full%20report_September%202015.ashx
- McNay, K. (2005). The implications of the demographic transition for women, girls and gender equality: A review of developing country evidence. *Progress in Development Studies, Vol. 5*, Issue 2, 115-134. doi: <https://doi.org/10.1191/1464993405ps109oa>
- Miano, L. (2016). *El crepúsculo del tormento*. París: Grasset.
- Minoldo, S. & Balián, J. (4 de junio de 2018). La lengua degenerada. *El Gato y la Caja*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <https://elgatoylajaja.com.ar/la-lengua-degenerada/>

- M Mishra, N. & Tripathi, T. (2018). Conceptualising Women's Agency, Autonomy and Empowerment. *Economic and Political Weekly Journal*.
- Molyneux, M. (1984). Mobilisation without emancipation? Women's interests, state and revolution in Nicaragua. *Critical social policy*, 59-71.
- Molyneux, M. (1986). No God, no boss, no husband: anarchist feminism in nineteenth-century Argentina. *Latin America Perspectives*, 119-145.
- Molyneux, M. (2007). Reconfigurando la ciudadanía. Perspectivas de la investigación sobre justicia de género en la región de América Latina y el Caribe. En M. Mukhopadhyay, & N. Singh, *Justicia de género, ciudadanía y desarrollo*. Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC) - Mayol Ediciones.
- Mosedale, S. (2005). Assessing Women's empowerment: Towards a conceptual framework. *Journal of International Development*, 243-257.
-
- N Naciones Unidas (2005). *Objetivos de Desarrollo del Milenio: Una Mirada desde América Latina y El Caribe*. Santiago de Chile: Naciones Unidas.
- Naciones Unidas (2015). Transformar nuestro mundo: Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible. Nueva York. Recuperado de http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/1&referer=http://untermportal.un.org/UNTERM/Display/Record/UNHQ/NA/f8c761b0-2ad4-4501-a913-7e2fa8854f9a&Lang=S
-
- O Observatorio de igualdad de género de América Latina y el Caribe [OIG]. (2011). El salto de la autonomía. De los márgenes al centro. Informe anual 2011. CEPAL: Santiago de Chile.
- OIT (2017). *World Employment and Social Outlook - Trends for Women*. International Labour Organization. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmstp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_557245.pdf
- ONU. (2005). *The Millennium Development Goals Report*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <https://www.un.org/zh/millenniumgoals/pdf/MDGReport2006.pdf>
- ONU Mujeres (2015). La igualdad de género. Ciudad de México: ONU Mujeres. Recuperado de <https://mexico.unwomen.org/es/digiteca/publicaciones/2015/01/la-igualdad-de-genero>
- ONU Mujeres. (2017). El progreso de las mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las economías para realizar los derechos. Panamá: ONU Mujeres.
- Orloff, A. (1996). Gender in the welfare state. *Annual Review of Sociology*, Vol. 22, 51-78.
- Orloff, A., S. (2009). Gendering the Comparative Analysis of Welfare States: An Unfinished Agenda. *Sociological Theory*, Vol. 27, Issue 3.
-
- P Page, S. E. (2007). *The difference: how the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*. Princeton University Press.
- Pautassi, L. C. (2007). *El cuidado como cuestión social desde un enfoque de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- PNUD (2014). ¿Igualdad y/o Equidad? Políticas que transforman. Una agenda de género para América Latina y el Caribe. Nota para la Igualdad Nº 1. Panamá: PNUD.
-
- R Ruthchild, R. (1983). Sisterhood and Socialism: The Soviet Feminist Movement. *Frontiers: A Journal of Women Studies*, Vol. 3, No. 2.
-
- S Sainsbury, D. (1994). *Gendering welfare states*. Londres: Sage Publications.
- Sen, A. (1985). *Commodities and Capabilities*. Amsterdam: North-Holland
-
- T Tavits, M. & Pérez, E. O. (2019). Language influences mass opinion toward gender and LGBT equality. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 116, Issue 34.
- Thomas, M., Cordova Novion, C., de Haan, A., de León, G., Forest, M., & Iyer, S.S. (2018). Gender Mainstreaming: A Strategic Approach. Gender Economic Equity Taskforce. Buenos Aires: T20 2018.

-
- T Turban, S., Wu, D. & Zhang, L. (2019). Research: When Gender Diversity Makes Firms More Productive. *Harvard Business Review*. Recuperado de <https://hbr.org/2019/02/research-when-gender-diversity-makes-firms-more-productive>
-
- V Vaca Trigo, I. (2019). Oportunidades y desafíos para la autonomía de las mujeres en el futuro escenario del trabajo. *CEPAL - Serie Asuntos de Género*, 154.
- Viveros Vigoya, M. (2016). La interseccionalidad: una aproximación situada a la dominación. *Debate Feminista*, Vol. 52, 1–17.
-
- W Wainerman, C. (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias ¿una revolución estancada?* Buenos Aires: Lumiere.
- Walker, R. (1995). *To be real: Telling the truth and changing the face of feminism*. Nueva York: Anchor.
- WEF. (2016). *The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution*. doi: <https://doi.org/10.1177/1946756712473437>
- Woolf, V. (1929). *Un cuarto propio*. Madrid: Lumen.
-
- Y Yuval-Davis, N. (2006). Intersectionality and feminist politics. *European Journal of Women's Studies*, 193-209.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SECCIÓN II

-
- A
- Abramo, L. & Todaro, R. (2002). *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina*. Lima: OIT.
- Acosta, P., Muller, N., & Sarzosa, M. (2015). *Beyond qualifications: returns to cognitive and socioemotional skills in Colombia*. Washington DC: World Bank Policy Research.
- Addati, L., Cattaneo, U., Esquivel, V., & Valarino, I. (2018). *Care work and care jobs for the future of decent work*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Almas, I., Cappelen, A., Salvanes, K., Sorensen, E., & Tungodden, B. (2018). What explains the Gender Gap in College Track Dropout. Experimental and Administrative Evidence. *American Economic Review*, Vol. 106, Issue 5.
- Alter Chen, M. (2012). La economía informal: definiciones, teorías y políticas. *Documento de Trabajo de WIEGO N° 1*. Mujeres en Empleo Informal: Globalizando y Organizando. Recuperado de <http://www.wiego.org/sites/default/files/publications/files/Chen-Informal-Economy-Definitions-WIEGO-WP1-Espanol.pdf>
- Amarante, V., Colacce, M., & Manzi, P. (2016). La brecha de género en jubilaciones y pensiones Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay. *Serie Asuntos de Género, N° 138*. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado de: https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40650/2/S1600929_es.pdf
- Archenti, N., & Tula, M. I. (2017). Critical Challenges of Quotas and Parity in Latin America. En Tomás Dosek, Flavia Freidenberg, Mariana Caminotti & Betilde Muñoz-Poggosian (Edits.). *Women, Politics and Democracy in Latin America* (pp. 29-44). Nueva York: Palgrave.
-
- B
- Bacbrock, L. (2009). *Women don't ask: Negotiation and the gender divide*. Princeton: University Press.
- Bacchi, C. (2006). Arguing for and against quotas: theoretical issues. En Drude Dahlerup (Edit.). *Women, Quotas and Politics* (pp. 32-50). Nueva York y Londres: Routledge.
- Banco Mundial. (2018). *Women, Business and the Law 2018*. doi: <https://doi.org/10.1596/978-1-4648-1252-1>
- Barber, M., Butler, D.M., & Preece, J. (2016). Gender Inequalities in Campaign Finance. *Quarterly Journal of Political Science*, Vol. 11, No. 2, 219-248.
- Barnes, T. (2016). *Gendering Legislative Behavior: Institutional Constraints and Collaboration*. Cambridge: University Press.
- Barnes, T. D., & Mark P. Jones (2018). Women's Representation in the Argentine National and Subnational Governments. En Leslie Schwindt-Bayer (Edit.). *Gender and Representation in Latin America*. Nueva York: Oxford University Press.
- Beaman, L., Duflo, E., Pandre, R., & Topalova, P. (2012). Female leadership raises aspirations and educational attainment for girls: A policy experiment in India. *Science*, Vol. 335, Issue 6068.
- Beccaria, L., Maurizio, R., & Vázquez, G. (2017). El Estancamiento de la Tasa de Participación Económica Femenina en Argentina en los 2000. *Desarrollo Económico N° 221*, Vol. 57.
- Benscho, Y., & Brouns, M. (2013). The Trouble with the Glass Ceiling: Critical Reflections on a famous concept. *International Critical Management Studies*.
- Berg, J., Furrer, M., Harmon, E., Rani, U. & Six Silberman, M. (2018). *Digital labour platforms and the future of work: Towards decent work in the online world*. Ginebra: OIT.
- Bertranou, F. (2007). Economía Informal, Trabajadores *Independientes* y Cobertura de la Seguridad Social en Argentina, Chile y Uruguay. Santiago de Chile: Oficina Internacional del Trabajo.
- Bertranou, F., & Casanova, L. (2014). *Trayectorias hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina*. Buenos Aires: OIT.

- B Bettio, F., Corsi, M., D'Ippoliti, C., Lyberaki, A., Samek Lodovici, M., & Verashchagina, A. (2013). *The impact of the economic crisis on the situation of women and men and on gender equality policies*. Luxemburgo: Comisión Europea.
- Bian, L., Leslie, S. J., & Cimpian, A. (2017). Gender stereotypes about intellectual ability emerge early and influence children's interests. *Science*, Vol. 355, Issue 6323.
- Biondi, A., Caro Sachetti, F. & Petrone, L. (2019). *Las mujeres y el trabajo independiente: propuestas para cerrar las brechas de género*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Blofield, M., Filgueira, F., Deere, C., Eichner, M., Eydal, G., Parreñas, R., ... Zhuo, T. (2018). Pluralization of Families. En International Panel on Social Progress [IPSP], *Rethinking Society for the 21st Century: Report of the International Panel on Social Progress* (pp. 677-712). Cambridge: University Press. doi: 10.1017/9781108399661.004
- Blossfeld, H., Buchholz, S., Dammrich, E., Kilpi-Jakonen, E., Kosyakova, Y., Skopek, J., Triventi, M., & Vono de Vilhena, D. (2015). Gender Differences at Labor Market Entry: The Effect of Changing Educational Pathways and Institutional Structures. En H. Blossfeld, S. Buchholz, M. Triventi, & D. Vono de Vilhena, *Gender, Education and Employment: An international Comparison of School-to-Work Transitions* (pp. 3-34). Londres: Edward Elgar.
- Bollinger, L. & O'Neill, C. (2008). *Women in Media Careers: Success Despite the Odds*. Maryland: University Press of America.
- Brosio, M., Díaz Langou, G., & Rapetti, M. (2018). The economic case for reducing gender gaps in the labour market. *Policy in Focus*, Vol. 15, Issue 1.
- Bundlender, D., & Moussié, R. (2013). *Making care visible: Women's unpaid care work in Nepal, Nigeria, Uganda and Kenya*. Johannesburg: ActionAid.
-
- C CAF, & FIA Foundation. (2017). *Ella Se Mueve Segura - She Moves Safely A Study on Women's Personal Security and Public Transport in Three Latin American Cities. FIA Foundation Research Series, Paper 10*.
- CAF. (2016). *Más habilidades para el trabajo y la vida: Los aportes de la familia, la escuela, el entorno y el mundo laboral*. Buenos Aires: Corporación Andina de Fomento.
- Calvo, E., & Abdala, B. (2018). La sospecha de fraude, más allá de los hechos. *La Nación*. Recuperado de <https://www.lanacion.com.ar/2071659-la-sospecha-de-fraude-mas-alla-de-los-hechos>
- Caminotti, M., & Del Cogliano, N. (2017). Desde abajo: Reformas electorales paritarias de primera generación en Argentina. *XIII Congreso Nacional de Ciencia Política*. Buenos Aires, 2 al 5 de agosto.
- Caminotti, M., & Freidenberg, F. (2018). Reformas electorales inclusivas en América Latina y retos para la igualdad real de las mujeres en la política. En Freidenberg, F.; Caminotti, M.; Muñoz-Pogossian, B. & Došek, T. (Edits). *Mujeres en la Política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina* (pp. 7-32). México DF: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México.
- Caminotti, M., & Freidenberg, Flavia (2016). Federalismo electoral, fortaleza de las cuotas de género y representación política de las mujeres en Argentina y México. *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXI(228), 121-144.
- Caminotti, M., Page, M., & Cella, L. (junio de 2018). Sin barreras. La ley de paridad en los municipios bonaerenses. (Documento de Políticas Públicas, n.º 204). Buenos Aires: CIPPEC.
- Caminotti, M., Page, M., Zárate, S., & Bucciarelli, M. E. (febrero de 2018). ¿Una ley incómoda? La primera implementación de la ley de paridad en la provincia de Buenos Aires. (Documento de Políticas Públicas, n.º 201). Buenos Aires: CIPPEC.
- Caro Sachetti, F., Florito, J., & Karczmarczyk, M. (2018). *Obstáculos y oportunidades para las mujeres en el mundo de las pequeñas y medianas empresas*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Catherwood Library. (2005). Question of the Month: Where did the term glass ceiling originate? *IRL School Journal*.
- CEPAL. (2009). *Panorama social de América Latina*. Santiago de Chile: CEPAL.

- Cerrutti, M. (enero-marzo de 2000). Determinantes de la participación intermitente de las mujeres en el mercado de trabajo del Área Metropolitana de Buenos Aires. *Desarrollo Económico, Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 39, Issue 156, 619-638.
- Chen, Li-Ju (2008). Female Policymaker and Educational Expenditure: Cross-Country Evidence. Research Papers in Economics 2008, 1. Stockholm University, Department of Economics.
- Chetty, R.; Hendren, N.; Lin, F.; Majerovitz, J.; & Scudery, B. (2016). Childhood Environment and Gender Gaps in Adulthood. NBER Working Paper.
- Chicas en Tecnología y Medalla (2015). Mujeres programadoras en Argentina. Primer investigación cuantitativa. Reporte de resultados.
- Chinkin, C. (2003). Peace Agreements as a Means for Promoting Gender Equality and Ensuring the Participation of Women. Naciones Unidas: División para el Adelanto de la Mujer.
- Confederación Sindical de Trabajadores y Trabajadoras de las Américas [CST] & Confederación Sindical Internacional (CSI). (2013). Tercerización mediante agencias de trabajo temporal en América Latina. *Campaña Libertad Sindical, Negociación Colectiva y Autorreforma Sindical*. San Pablo: CSA-CSI.
- Cislaghi, B., Manji, K., & Heise, L. (2018). *Social Norms and Gender-related Harmful Practices, Learning Report 2: Theory in support of better practice*. Baltimore: Learning Group on Social Norms and Gender-related Harmful Practices, London School of Hygiene & Tropical Medicine.
- Cislaghi, B., Manji, K., & Heise, L. (julio de 2018). Social Norms and Gender-related Harmful Practices. Learning Report 2: Theory in support of better practice.
- Clayton, A., & Zetterberg, P. (2018). Quota Shocks: Electoral Gender Quotas and Government Spending Priorities Worldwide. *The Journal of Politics*.
- Correll, S. J. (2017). Reducing Gender Biases In Modern Workplaces: A Small Wins Approach to Organizational Change. *Gender and Society*, 31 (6), 725–750. doi: <https://doi.org/10.1177/0891243217738518>
-
- Dahlerup, D., & Freidenvall, L. (2005). Quotas as a “Fast Track” to Equal Political Representation for Women: Why Scandinavia is No Longer the Model. *International Feminist Journal of Politics*, Vol. 7, No. 1, 26–48.
- Daly, M., & Lewis, J. (junio de 2000). The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states. *British Journal of Sociology*, Vol. 51, issue 2, 281-298.
- De León, G. (2016). Políticas de cuidado en clave regional: avances y desafíos en Argentina. III Cumbre Iberoamericana sobre Agendas Locales de Género. Santiago de Chile: Unión Iberoamericana de Municipalistas.
- De León, G. (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. (Documento de trabajo n.º 158). Buenos Aires: CIPPEC.
- De León, G. (2018). El Cuidado en clave comparada: avances y desafíos en la región. *Las Políticas de Cuidado en Argentina: avances y desafíos*. Buenos Aires: OIT, UNICEF, PNUD, CIPPEC.
- Díaz Langou, G., & Brest López, C. (2018). The Economic Case for Reducing Gender Gaps in the Labour Market. Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., & Caro Sachetti, F. (2018). Las mujeres tienen cada vez menos hijos y más tarde. Buenos Aires: CIPPEC. Recuperado de <https://www.cippec.org/textual/las-mujeres-tienen-cada-vez-menos-hijos-y-mas-tarde/>
- Doll, J. J., Eslami, Z., & Walters, L. (2013). Understanding Why Students Drop Out of High School, According to Their Own Reports. *Sage Open*, 1-15.
-
- Ellingstaeter, A. L. (1999). Dual Breadwinners between State and Market. En Rosemary Crompton (Edit.), *Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*. Oxford, Nueva York: Oxford University Press.
- Espey, J., Harper, C., & Jones, N. (2010). Crisis, care and childhood: the impact of economic crisis on care work in poor households in the developing world. *Gender & Development*, Vol. 18, Issue 2.

- E Esquivel, V. (2008). A “macro” view on equal sharing of responsibilities between women and men. Division for the Advancement of Women, Department of Economic and Social Affairs, United Nations, New York. Recuperado de <http://www.un.org/womenwatch/daw/egm/equalsharing>
- Esquivel, V. (2011). *La Economía del Cuidado en América Latina: poniendo a los cuidados en el centro de la agenda*. (Serie Atando cabos, deshaciendo nudos). El Salvador: PNUD.
- Esquivel, V. & Kaufmann, A. (2017). *Innovations in care*. Berlín: Instituto de Investigación de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (UNRISD).
-
- F Federal Glass Ceiling Commission. (1995). *Solid Investments: Making Full Use of the Nation's Human Capital*. Washington DC: US Department of Labor.
- Filgueira, F. (2007). Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Serie Políticas Sociales 135. Santiago de Chile: CEPAL.
- Filgueira, F., & Martínez Franzoni, J. (2019). Growth to Limits of Female Labor Participation in Latin America's Unequal Care Regime. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society*, Vol. 26, Issue 2, 245–275. <https://doi.org/10.1093/sp/jxz015>
- Fox, R. L., & Lawless, J. L. (2014). Uncovering the Origins of the Gender Gap in Political Ambition. *American Political Science Review*, Vol. 108, No. 3, 499-519.
- Freidenberg, F. & Lajas García, S. (2017). *¡Leyes vs. Techos! Evaluando las reformas electorales orientadas a la representación política de las mujeres en América Latina*. Ciudad de México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Fundación Sadosky (2014). Y las mujeres... ¿dónde están? Estudio sobre las representaciones acerca de la informática en escuelas secundarias del conurbano bonaerense. Informe final 2013. Buenos Aires: Presidencia de la Nación y Fundación Sadosky.
-
- G Gabriel Sainsbury, D. (1994). *Gendering welfare states*. Londres: Sage Publications.
- Gaerlan K., Cabrera, M., Samia P., & Ed. L. Santoalla (2010). Feminised recession: impact of the global financial crisis on women garment workers in the Philippines, *Gender & Development*, 18(2), 229-240. doi: 10.1080/13552074.2010.491327
- Gammage, S., Hunt, A., Díaz Langou, G., Rivero Fuentes, E., Isnaldi, C., Aneja, U., Thomas, M., & Robino, C. (2018). The Imperative of Addressing Care Needs for G20 Countries, T20 Policy Brief.
- Gasparini, L. C., & Marchionni M. (2015). *Bridging gender gaps? The rise and deceleration of female labor force participation in Latin America*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata.
- Goldin, C. (1995). The U-shaped labor force function in economic development and economic history. *Schultz TP Investment in Women's Human Capital and Economic Development* (pp. 61-90). University of Chicago Press.
- Ghosh, J. (2013). Economic crises and women's work: exploring progressive strategies in a rapidly changing global environment. Washington DC: ONU Mujeres.
- Gregory, P. (1997) *The Little House*. Londres: Harper Collins Publishers.
-
- H Hanushek, E., & Woessmann, L. (2012). Do better schools lead to more growth? Cognitive skills, economic outcomes, and causation. *Journal of economic growth*, 267-321.
- Heckman, J. (1979). Sample selection bias as a specification error. *Econometrica*, Vol. 47, Issue 1.
- Heckman, J. (2008). Schools, Skills and Synapses. *Economic inquiry* Vol. 46, No. 3, 289-324.
- Heckman, J. J., & Killingsworth, M. R. (1986). Female Labor Supply: A Survey. *Handbook of Labor Economics*, Vol.1.
- Hoobler, J., Masterson, C., Nkomo, S., & Michel, E. (2016). The Business Case for Women Leaders_ Meta-Analysis, Research Critique and Path Forward. *Journal of Management*.
- Htun, Mala, Lacalle, M., & Micozzi J. P. (2013), Does Women's Presence Change Legislative Behavior? Evidence from Argentina, 1983–2007. *Journal of Politics in Latin America*, Vol. 5, Issue 1, 95-125.

-
- H Hymowitz, C., & Schellhardt, T. (1986). The glass ceiling: Why women can't seem to break the invisible barrier that blocks them from the top jobs. *The Wall Street Journal*, Vol. 24, Issue 1, 1573-1592.
-
- I INADI. (2016). Trabajo sin discriminación: guía temática. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INADI.
- INAM. (s. f.). Indicadores Nacionales de Género. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <https://www.argentina.gob.ar/indicadores-nacionales-de-genero>
- INDEC-EAHU. (2013). Módulo sobre Trabajo No Remunerado y Uso del Tiempo en Encuesta Anual de Hogares Urbanos 2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INADI.
- INDEC-EANNA. (2018). Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes 2016-2017. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-ENJ. (2014). Encuesta Nacional de Jóvenes 2014. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-EPH. (2003-2018). Encuesta Permanente de Hogares, 2003 – 2018. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-EPH. (2018). Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre 2018. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
-
- J Jones, M. (1997). Legislator Gender and Legislator Policy Priorities in the Argentine Chamber of Deputies and the United States House of Representatives. *Policy Studies Journal*, 25(618).
-
- K Kabeer, N. (2016). Gender Equality, Economic Growth, and Women's Agency: the "Endless Variety" and "Monotonous Similarity" of Patriarchal Constraints. *Feminist Economics*, Vol. 22, No. 1., 295–321. doi: <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1090009>
- Karam, A., & J. Lovenduski (2005). Women in Parliament: Making a Difference. *Women in Politics: Women in Parliament: Beyond the Numbers*. International IDEA.
- Khan, S., & Klasen, S. (2018). Female employment and Spousal abuse: A parallel cross-country analysis of developing countries. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://hdl.handle.net/10419/180066>
- Klasen, S. (febrero de 2017). What explains uneven Female Labor Force Participation Levels and Trends in Developing Countries? *World Bank Research Observer*, Vol. 34, Issue 2.
- Krook, M. L., & Restrepo, J. (2016). Género y violencia política en América Latina: conceptos, debates y soluciones. *Política y Gobierno*, Vol. 23, No. 1, 127-162.
-
- L Lawless, J. L., & Fox, R. L. (2012). *Men Rule: The Continued Under-Representation of Women in U.S. Politics*. Washington DC: Women & Politics Institute.
- Lee, K.W. y Cho, K. (2005). Female labor force participation during economic crisis in Argentina and the Republic of Korea. *International Labour Review*, Vol. 144, No. 4.
- Leiras, M., Page, M., Mignone, J., & Zárate, S. (julio de 2016). Votar en el conurbano: experiencias y percepciones de los bonaerenses durante la elección general de 2015. (Documento de Políticas Públicas n.º 169). Buenos Aires: CIPPEC.
- Levy Yeyati, E., Montane, M., & Schteingart, D. (2018). *Radiografía del trabajo argentino. Programa Argentina 2030*. Buenos Aires: Jefatura de Gabinete de Ministros, Presidencia de la Nación.
- Likki, T., & Varazzani, C. (2017). *Applying behavioural insights to reduce pregnancy- and maternity-related discrimination and disadvantage*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <https://www.equalityhumanrights.com/sites/default/files/prejudice-unlawful-behaviour-bit-trials-applying-behavioural-insights.pdf>
- Lister, R. (1997). *Citizenship: feminist Perspectives*. Houndmills, Basingstoke: Macmillan.
- Loden, M. (1988). *Feminine Leadership or How to Succeed in Business without Being One of the Boys*. Nueva York: Times Books.

- M Mackie, G., Moneti, F., Shakya, H., & Denny, E. (2015). *What are Social Norms? How are They Measured?* San Diego: UNICEF & University of California, San Diego Center on Global Justice.
- Madariaga, J., Buenadicha, C., Molina, E., & Ernst, C. (2019). *Economía de plataformas y empleo ¿Cómo es trabajar para una app en Argentina?* Buenos Aires: CIPPEC - BID - OIT.
- Manski, C. F. (1989). Anatomy of the Selection Problem. *Journal of Human Resources*, 24, 343-360.
- Marchionni, M., Gasparini, L., & Edo, M. (2019). *Brechas de género en América Latina. Un estado de situación*. Caracas: CAF. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://scioteca.caf.com/handle/123456789/1401>
- Marcus, R. (2018). *The norms factor: recent research on gender, social norms and women's economic empowerment*. Ottawa: IDRC.
- Marlow, S., & Patton, D. (2005). All Credit to Men? *Entrepreneurship, Finance and Gender. Entrepreneurship Theory & Practice Vol. 29, Issue 6*.
- Marx, J., Borner, J., & Caminotti, M. (2007). *Las legisladoras: cupos de género y política en Argentina y Brasil*. Buenos Aires: Siglo XXI Editora Iberoamericana.
- Maurizio, R. (2016). Formas atípicas de empleo en América Latina: incidencia, características e impactos en la determinación salarial. *Serie Condiciones de Trabajo y Empleo n.º 76*. Ginebra: OIT.
- McDermott, Monika L. (2016) *Masculinity, Femininity, and American Political Behavior*. Nueva York: Oxford University Press.
- MERCER. (2017). *Brechas de género en el sector privado en Argentina. Reporte de diagnóstico*. Buenos Aires.
- MERCER. (2014). *When Women Thrive Businesses Thrive*. Research Report. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de: <https://www.imercer.com/ecommerce/products/when-women-thrive-global-report>
- Milkman, R. (1976). Women's work and economic crisis: some lessons of the Great Depression. *Review of Radical Political Economics*, 8(71).
- Ministerio de Trabajo (2011). *Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social I (ENAPROSS I)*, 2011. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- Ministerio de Trabajo (2015). *Encuesta Nacional de Protección y Seguridad Social II (ENAPROSS II)*, 2015. Buenos Aires: Ministerio de Trabajo.
- Molyneux, M. (1984). Mobilisation without emancipation? Women's interests, state and revolution in Nicaragua. *Critical social policy*, 59-71.
- Morris, E. (2008). Rednecks, Rutters and Arithmetic: Social Class, Masculinity and Schooling. *Gender & Society, Vol. 22, Issue 6*.
- Morrison, T. (1973) *Sula*. Nueva York: Bantam Books.
- Munro, A. (2006). Working for a living. En *The View from Castle Rock*. Toronto: McClelland & Stewart
-
- N Neuman, S., & Oaxaca, R. (2004). Wage decompositions with selectivity-corrected wage equations: A methodological note. *Journal of Economic Inequality* 2, 3–10.
-
- O Observatorio de Femicidios del Defensor del Pueblo de la Nación. (2018). *Informe Semestral 2018*. Recuperado de http://www.dpn.gob.ar/documentos/20180814_31445_557403.pdf
- OIT. (2015). *Recomendación sobre la transición de la economía informal a la economía formal. Recomendación Núm. 204*. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- OIT. (2016). *Women at Work*. Ginebra: International Labour Organization.
- OIT. (2017). *World Employment and Social Outlook Trends for Women*. International Labour Organization. Recuperado de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_557245.pdf

- O OIT. (2018a). Panorama Laboral. Lima: OIT / Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. (2018b). Ensuring decent working time for the future. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_618485.pdf
- OIT. (2018c). World Employment and Social Outlook: Trends for Women 2018. Global snapshot.
- Olivetti, C., & Petrongolo, B. (2017). The Economic Consequences of Family Policies: Lessons from a Century of Legislation in High-Income Countries. *Journal of Economic Perspectives*, Vol. 31, No. 1.
- ONU. (2016). Accelerating progress toward the reduction of adolescent pregnancy in Latin America and the Caribbean. Report of a technical consultation. Washington: OPS.
- ONU Mujeres. (2016). Redistributing Unpaid Care and Sustaining Quality Care Services: A Prerequisite for Gender Equality. (Policy Brief n.º 5). Nueva York. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://www.unwomen.org/-/media/headquarters/attachments/sections/library/publications/2016/unwomen>
- ONU Mujeres. (2017a). El progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las Economías para Realizar los Derechos. Panamá: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres. (2017b). Women in Politics 2017 map. Recuperado de <http://www.unwomen.org/en/digital-library/publications/2017/4/women-in-politics-2017-map>
- ONU Mujeres & Parlatino [Parlamento Latinoamericano y Caribeño]. (2015). Norma Marco para consolidar la Democracia Paritaria. Panamá: ONU Mujeres.
- Orloff, A. (1996). Gender in the welfare state, *Annual Review of Sociology*, Vol. 22, 51-78.
-
- P Page, S. E. (2007). *The difference: how the power of diversity creates better groups, firms, schools, and societies*. Princeton: University Press.
- Pautassi, L. (2008). La articulación entre políticas públicas y derechos. Vínculos Difusos. *Políticas públicas para un Estado Social de Derechos*, 89-116.
- Paz, J. A. (2009). El Efecto del Trabajador Adicional: Evidencia para Argentina (2003-2007). Cuadernos de economía, 46(134), 225-241. doi: <https://dx.doi.org/10.4067/S0717-68212009000200005>
- Pearse, R., & Connell, R. (2016). Gender Norms and the Economy: Insights from Social Research. *Feminist Economics*, Vol. 22, No. 1, 30-53. doi: <https://doi.org/10.1080/13545701.2015.1078485>
- Pearson, R., & Sweetman, C. (Edit.) (2011). *Gender and the Economic Crisis*. Warwickshire: Practical Action Publishing. Oxfam.
- Pecheny, M. (2017). *Estrategia conjunta de salud sexual, salud reproductiva y educación sexual en la adolescencia*. Buenos Aires: UNFPA.
- Pérvier, H. (2014). Men and women during the economic crisis: employment trends in eight European countries. *Revue de l'OFCE*.
- Piscopo, J. (2016). Gender Balance as Democracy: The Shift from Quotas to Parity in Latin America. *Politics, Groups, and Identities*, Vol. 4, No. 2, 214-230.
- PNUD, ONU Mujeres, & IDEA Internacional. (2016). *La paridad política en Argentina. Avances y Desafíos*. Buenos Aires: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Lima: IDEA Internacional. Panamá: ONU Mujeres.
- PNUD. (2010). Trabajo por cuenta propia en el Paraguay. Tres estudios de caso: femenino urbano y rural y masculino juvenil urbano. *Cuaderno de Desarrollo Humano*. Paraguay.
-
- R Repetto, F., Díaz Langou, G. & Alicino, C. (2012). Cuidado infantil en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: ¿la disyuntiva entre pañales y pedagogía?. (Documento De Trabajo n.º 93). Buenos Aires: CIPPEC.
- Ridgeway, C. L. (2009). Framed before we know it: How gender shapes social relations. *Gender and Society*, Vol. 23, No. 2, 145-160. doi: <https://doi.org/10.1177/0891243208330313>

- R Rodríguez Enríquez, C. (2007). *La economía del cuidado: un aporte conceptual para el estudio de políticas públicas*. Buenos Aires: CIEPP.
- Rodríguez Enríquez, C. (marzo-abril de 2015). Economía feminista y economía del cuidado. Aportes conceptuales para el estudio de la desigualdad. *Revista Nueva Sociedad* 256.
- Rodríguez Fernández, M. L. (2017). Relaciones laborales en la Platform Economy. *Nueva Revista Socialista*, No. 3. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://www.relats.org/documentos/FTGeneral.MLFernandez.pdf>
- Rosenthal, C. S. (2001). Gender Styles in Legislative Committees. *Women & Politics*, Vol. 21, No. 2, 21-46.
-
- S Sainsbury, D. (1994). *Gendering welfare states*. Londres: Sage Publications.
- Sand, G. (2019 [1839]). *Gabriel*. París: Gallimard.
- Secretaría de Políticas Universitarias (2015). Anuario Estadístico. Buenos Aires: Ministerio de Educación de la Nación.
- Shahindul, S., & Zehadul Karim, A. (2015). Factors contributing to school dropout among girls: A review of literature. *European Journal of Research and Reflection in Educational Sciences*, Vol. 2, No. 2.
- Shapiro, M. G., Carter, S., Martin, K. D., & Hammer, D. (2015). Middle school girls and the leaky pipeline to leadership: An examination of how socialized gendered roles influences the college and career aspirations of girls in shared as well as the role of middle level professionals in disrupting the influence of social gendered messages and stigmas. *Middle School Journal*, Vol. 46, Issue 5.
- Sistema Informático Perinatal – Gestión [SIP-G]. (2015). Resultados consolidados 2010-2014. Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.
- Stoet, G., & Geary, D. (2018). The Gender-Equality Paradox in STEM Education. *Psychological Science*, 581-593.
-
- T Thornton G. (2018). Mujeres directivas: más allá de las políticas para lograr el progreso. Recuperado de: <https://www.granthornton.com.co/noticias/marzo-2018/mujeres-directivas/>
- Tornarolli, L., & Conconi, A. (2007). Informalidad y movilidad laboral: un análisis empírico para Argentina. Documento de Trabajo, 1–35. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de http://cedlas.econo.unlp.edu.ar/archivos_upload/doc_cedlas59.pdf
-
- U UNESCO. (2017). Infancia, Ciencia y Tecnología: un análisis de género desde el entorno familiar, educativo y cultural. Recuperado de: <http://www.catunescomujer.org/wp-content/uploads/2017/11/STEM.pdf>
- Unión Interparlamentaria (2018). Women in parliament in 2017: The year in review. Recuperado de <https://www.ipu.org/resources/publications/reports/2018-03/women-in-parliament-in-2017-year-in-review>.
-
- V Volden, C., Wiseman, A. E., & Wittmer, D. E. (2010). The Legislative Effectiveness of Women in Congress. Recuperado de <https://www.vanderbilt.edu/csdi/research/files/CSDI-WP-04-2010.pdf>
-
- W Wainerman, C. (2005). *La vida cotidiana en las nuevas familias ¿una revolución estancada?* Buenos Aires: Lumiere.
- Wang, M. T., & Degol, J. (2016). Gender Gap in STEM: Current knowledge, implications and practice. *Educational psychology review*, 119-140.
- Wathen, C. N., MacGregor, J. C. D., & MacQuarrie, B. J. (2015). The Impact of Domestic Violence in the Workplace: Results from a Pan-Canadian Survey. *Journal of Occupational and Environmental Medicine*, Vol. 57, No. 7.
- WEF. (2016). The Future of Jobs: Employment, Skills and Workforce Strategy for the Fourth Industrial Revolution. *Global Challenge Insight Report*. World Economic Forum. Recuperado de http://www3.weforum.org/docs/WEF_Future_of_Jobs.pdf

-
- W Wilber, R. (2011). Lessons from Rwanda: How Women Transform Governance. *Solutions*, Vol. 2, Issue 2. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://www.thesolutionsjournal.com/node/887>
- Williams, J. (2001). *Unbending Gender. Why Family and work conflict and what to do about it*. Oxford University Press.
-
- Z Zambelli, E., Roelen, K., Hossain, N., Chopra, D., & Twebaze Musoke, J. (2017). How Can It Be a Problem If You Need Them Both? Women Juggling Paid and Unpaid Care Work in Tanzania. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://www.ids.ac.uk/publication/how-can-it-be-a-problem-if-you-need-them-both-women-juggling-paid-and-unpaid-care-work-in-tanzania>

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SECCIÓN III

-
- A
- Alles, S. (2018). Equilibrar el terreno: Instituciones electorales e incorporación de mujeres en la política subnacional. Evidencia desde las legislaturas provinciales en Argentina. En Freidenberg, F., Caminotti, M., Došek, T., & Muñoz Pogossian, B. (Edits.), *Mujeres en la política: Experiencias nacionales y subnacionales en América Latina*. Ciudad de México: Instituto Electoral de la Ciudad de México e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.
- Altschul, M. T. (2015). Zita Montes de Oca: la funcionaria y la feminista. En S. Perez Gallart y A. M. Ubeira (Edits.), *Las mujeres conquistando derechos, en los 30 años de democracia* (Primera ed.). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.
- Amarante, V., Colacce, M., & Manzi, P. (2016). La brecha de género en jubilaciones y pensiones: *Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Serie Asuntos de Género, 138. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 10 de septiembre de 2019 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40650/2/S1600929_es.pdf
- ANSES (2019). Asignación Universal por Hijo para Protección Social, Boletín Mensual marzo 2019. Buenos Aires: ANSES.
- ANSES & UNICEF. (2017). *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: Fondo de Naciones Unidas para la Niñez y la Adolescencia en Argentina (UNICEF Argentina).
- Armagno Cosentino, J. (1984). *Carolina Muzzilli*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina (CEAL).
-
- B
- Binstock, G. (2016). *Fecundidad y maternidad adolescente en el Cono Sur: Apuntes para la construcción de una agenda común*. Fondo de Población de Las Naciones Unidas (UNFPA), 11–13.
- Bertranou, F, Casali, P. & Cetrángolo, O. (2018). ¿A mitad de camino entre Bismarck y Beveridge? La persistencia de los dilemas en el sistema previsional argentino. *Informes Técnicos OIT Cono Sur, N° 9*. Santiago de Chile: OIT.
- Bertranou, F. & Casanova, L. (2015). Trayectoria hacia el trabajo decente de los jóvenes en Argentina: contribuciones de las políticas públicas de educación, formación para el trabajo y protección social. Ginebra: Organización Internacional del Trabajo.
- Blofield, M., & Martínez Franzoni, J. (2014). Maternalism, Co-responsibility and Social Equity: A typology of Work-Family Policies. *Social Politics: International Studies in Gender, State & Society, Vol. 22, No. 1*, 38-59.
- Bonari, D., Dal Poggeto, M., & Reichler, S. (2013). Guía Fiscal. (Trabajo inédito). Buenos Aires.
- Broström, S. (2006). Curriculum in Preschool. *International Journal of Early Childhood, Vol. 38, No. 1*.
-
- C
- Caminotti, M., & Rodríguez Gusta, M. L. (2010). Políticas públicas de equidad de género: las estrategias fragmentarias de Argentina y Chile. *Revista SAAP, Vol. 4, No. 1, 85-110*.
- Caminotti, M., Page, M., Zárate, S., & Bucciarelli, M.E. (febrero de 2018) ¿Una ley incómoda? La primera implementación de la ley de paridad en la provincia de Buenos Aires. (Documento de Políticas Públicas, Análisis n.º 201). Buenos Aires: CIPPEC.
- Cardini, A., Díaz Langou, G., De Achaval, O., & Guevara, J. (noviembre de 2017). Cuidar, enseñar y criar al mismo tiempo: el desafío para las políticas públicas para la primera infancia en Argentina. (Documento de Políticas Públicas, Recomendación n.º 189). Buenos Aires: CIPPEC.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R., & Rossel, C. (2015). Instrumentos de Protección Social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPA (2019). Una moratoria que no es universal: 500.000 mujeres de 55 a 59 años sin posibilidades de jubilarse. Recuperado el 10 de septiembre de <https://centrocepa.com.ar/informes/220-una-moratoria-que-no-es-universal-500-000-mujeres-de-55-a-59-anos-sin-posibilidades-de-jubilarse.html>

- C CEPAL. (2013). *Asignación universal por hijo para la protección social de la Argentina. Entre la satisfacción de necesidades y el reconocimiento de derechos*. Santiago de Chile: CEPAL.
- CEPAL. (2019). *Planes de igualdad de género en América Latina y el Caribe, mapas de ruta para el Desarrollo*. Observatorio de igualdad de género en América Latina y el Caribe. Santiago de Chile: CEPAL.
- Chaher, S., & Pedraza, V. (2016). Violencia de género y políticas públicas de comunicación. Córdoba: Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables y Asociación Civil Comunicación para la Igualdad.
- Chaher, S., & Pedraza, V. (2018). Violencia de género y políticas públicas de comunicación en Argentina: avances y retrocesos hasta 2017. Córdoba: Fundación para el Desarrollo de Políticas Sustentables y Asociación Civil Comunicación para la Igualdad.
- Chung, H., & Van der Lippe, T. (2018). Flexible Working, Work-Life Balance, and Gender Equality: Introduction. *Social Indicators Research*.
- CIPPEC, FLACSO, & UNICEF. (2015). Análisis de los centros de primera infancia. Principales resultados. Buenos Aires: UNICEF Argentina.
- Conde-Agudelo, A., Belizán, J. M., & Lammers, C. (2005). Maternal-perinatal morbidity and mortality associated with adolescent pregnancy in Latin America: Cross-sectional study. *American Journal of Obstetrics and Gynecology*, Vol. 192, No. 2, 342–349. doi: <https://doi.org/10.1016/j.ajog.2004.10.593>
- Consejo Económico y Social de Naciones Unidas [ECOSOC] (1997). UN Economic and Social Council Resolution 1997/2: Agreed Conclusions. *General Assembly Official Records; Fifty-Second Session, Supplement No. 3*. Recuperado en junio de 2019 de <https://www.refworld.org/docid/4652c9fc2.html>
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [CNCPS] (2017a). Informe Voluntario Nacional: Argentina. Foro Político de Alto Nivel Sobre el Desarrollo Sostenible, Naciones Unidas. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [CNCPS] (2017b). Metas e indicadores. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina. Julio 2017. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, CNCPS.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [CNCPS] (2019). Planes, programas sociales y prestaciones de la seguridad social. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Consejo Nacional de las Mujeres [CNM] (2016). Plan Nacional de Acción para la Prevención, Asistencia y Erradicación de la Violencia Contra las Mujeres 2017-2019. Buenos Aires: Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Presidencia de la Nación.
-
- D D'Alessandre, V., & Duer, C. (2015). Programas de Transferencias Condicionadas orientados a jóvenes. El caso del PROGRESAR. *Cuaderno 22*. Buenos Aires: SITEAL.
- Dahl, G., Loken, K., Mogstad, M., & Salvanes, K. (2016). What is the case for paid maternity leave? *Review of Economics and Statistics*, Vol. 98, Issue 4, 665-670.
- De León, G., & Florito, J. (2016). Todo queda en familia: Juventudes y sistemas de protección social. El cuidado como riesgo. *Cuadernos de la CIESAL*, Año 13, n.º15.
- De León, Gimena (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. (Documento de Trabajo n.º 158). Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., & Caro Sachetti, F. (2017). Más días para cuidar: una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. (Documento de Política Pública, Recomendación n.º 193). Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., & Karczmarczyk, M. (2018). Transferencias del Estado a la niñez: herramientas para reducir la infantilización de la pobreza. (Documento de Política Pública, Recomendación n.º 158). Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., Florito, J., & Karczmarczyk, M. (2018). Invertir en infancia y adolescencia en tiempos de crisis: una prioridad. Buenos Aires: CIPPEC.

- D Dirección de Estadísticas e información en Salud [DEIS]. (2017). Estadísticas vitales 2017: información básica. Serie 5, Número 61. Buenos Aires: Presidencia de la Nación
- E European Institute for Gender Equality (EIGE). (2014). *Effectiveness of Institutional Mechanisms for the Advancement of Gender Equality: Review of the implementation of the Beijing Platform for Action in the EU Member States*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.
- F Faur, E. (2018). *El derecho a la educación sexual integral en la Argentina. Aprendizajes de una experiencia exitosa*. UNFPA & Ministerio de Educación de la Nación (Eds.). Buenos Aires.
- Fernández, A. M., & Tajer, D. 2006. Los abortos y sus significaciones imaginarias: dispositivos políticos sobre los cuerpos de las mujeres. En Checa, S. (comp.), *Realidades y coyunturas del aborto*. Buenos Aires: Paidós.
- Ferree, Lorber, & Hess, (2000). Revisioning Gender. *The Journal of Sociology and Social Welfare*, Vol. 27, Issue 1, Article 16.
- Filgueira, F. (1998). Tipos de welfare y reformas sociales en América Latina. Eficiencia, residualismo y ciudadanía estratificada. Centroamérica en reestructuración. *Ciudadanía y Política Social*, 71-116.
- Florito, J. (2017). *El cuidado de adultos mayores. En CIPPEC-PNUD-OIT-UNICEF, Las políticas de cuidado en Argentina, avances y desafíos en Argentina*. Buenos Aires: CIPPEC.
- G Ganchimeg, T., Ota, E., Morisaki, N., Laopaiboon, M., Lumbiganon, P., Zhang, J., ... & Mori, R. (2014). Pregnancy and childbirth outcomes among adolescent mothers: a World Health Organization multicountry study. *An International Journal of Obstetrics and Gynaecology*, 121 Suppl, 40-48. WHO Multicountry Survey on Maternal Newborn Health Research Network. doi: <https://doi.org/10.1111/1471-0528.12630>
- Garganta, S. & Gasparini, L. (2017). El impacto de la AUH sobre el ingreso de los hogares. Un ejercicio de diferencias en diferencias. En ANSES-UNICEF, *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la AUH*. Buenos Aires.
- Garganta, S., Gasparini, L., & Marchionni, M. (2017). Cash transfers and female labor force participation: the case of AUH in Argentina. *IZA Journal of Labor Policy*.
- Gherardi, N., & Martelotte, L. (2015). *Con la voz y el voto de las mujeres*. Buenos Aires: ELA.
- H Helbig, D., Mazzola, R., & García, M. (2015). Red de servicios de empleo en Argentina como pilar de apoyo a la política de empleo. Buenos Aires: OIT.
- I INADI. (2013). Denuncias radicadas en el INADI (2008-2013). Análisis cuantitativo complementario al Mapa Nacional de la Discriminación 2013. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INADI.
- INDEC-ENPPD. (2018). Estudio Nacional sobre el Perfil de las Personas con Discapacidad: resultados definitivos 2018. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-ECVAM. (2014). Encuesta de Condiciones de Vida de los Adultos Mayores. (Informe de Resultados). Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-ENJ. (2014). Encuesta Nacional de Jóvenes 2014. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- Instituto Nacional de las Mujeres [INAM]. (2017). Violencia simbólica y mediática. Guía para una comunicación con perspectiva de género. Recuperado de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/violenciasimbolica_recomendaciones.pdf
- Instituto Nacional de las Mujeres [INAM]. (2018a). Informe de gestión 2018. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Instituto Nacional de las Mujeres [INAM]. (2018b). *Plan de Igualdad de Oportunidades y derechos 2018-2020*. Buenos Aires: Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Presidencia de la Nación. Recuperado el 10 de septiembre de 2019 de https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/texto_piod.pdf
- Iñiguez, N., Novomisky, S., Sparvieri, Y., & Zabala, J. (2015). *El Promer: políticas educativas e inclusión social. Una mirada reflexiva acerca de la ruralidad en la provincia de Buenos Aires*. (N. Iñiguez, & S. Novomisky Edits.) La Plata: Universidad Nacional de la Plata.

- L Lazzaro, A. (2008). El papel de la justicia en la resolución de conflictos de género. El caso de la Argentina. En Archenti, N. y Tula, M. I. (Edits.) *Mujeres y política en América Latina. Sistemas electorales y cuotas de género*. Buenos Aires: Heliasta.
- M Maurizio, R., & Monsalvo, A. P. (2017). Evaluación de impacto de la AUH en el comportamiento laboral de los adultos y la generación de ingresos. En UNICEF & ANSES, *Análisis y propuestas de mejoras para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: UNICEF.
- Messenger, J. C. (2018). Working time and the future of work. Future of Work Research Paper Series. Ginebra: OIT.
- Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, & Ministerio de Salud. (2018). Implementación del Plan Nacional ENIA. (Documento Técnico n.º 2), Modalidad de Intervención y dispositivos. Buenos Aires.
- Ministerio de Desarrollo Social & UNICEF. (2013). Encuesta sobre condiciones de vida de niñez y adolescencia (ECOVAR). Principales resultados 2011-2012. Buenos Aires: UNICEF y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Ministerio de Educación. (2017). Anuario Estadístico 2017. *Dirección de Información y Estadística Educativa*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Educación. (2018). Aprender 2017. Informe de Resultados. Secundaria. Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Salud de la Nación. (2016). Salud en la adolescencia. (Boletín virtual). Buenos Aires.
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. (2015). *Avances en la conciliación entre la vida laboral y la vida familiar en la negociación colectiva*. Buenos Aires: Dirección de Prensa y Comunicaciones.
- Montaño, S., & Guzmán, V. (2012). *Políticas Públicas e institucionalidad de género en América Latina (1985-2010)*. Serie Mujer y Desarrollo, 118. Santiago de Chile: CEPAL.
- N Naciones Unidas. (1979). Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). Resolución 34/180 de la Asamblea General.
- O Observatorio para la igualdad de género de América Latina, & CEPAL (s.f.). Nivel jerárquico de los Mecanismos para el Adelanto de la Mujer (MAM). Recuperado el 10 de septiembre de 2019 de <https://oig.cepal.org/es/indicadores/nivel-jerarquico-mecanismos-adelanto-la-mujer-mam>
- OIT. (2007). *Diálogo social y Género: Experiencia de la Comisión Tripartita de igualdad de trato y Oportunidades entre varones y mujeres en el mundo laboral de Argentina*. Proyecto OIT Fortalecimiento de los mecanismos institucionales para el Diálogo social. Buenos Aires.
- OIT, CEPAL, FAO, PNUD & ONU Mujeres. (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: OIT, CEPAL, FAO, PNUD, ONU Mujeres.
- ONU Mujeres. (2017). El progreso de las Mujeres en América Latina y el Caribe 2017. Transformar las Economías para Realizar los Derechos. Panamá: ONU Mujeres.
- ONU Mujeres, & Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2019). *Análisis de Legislación Discriminatoria en América Latina y el Caribe en Materia de Autonomía y Empoderamiento Económico de las Mujeres*. Serie legislación Discriminatoria, Cuaderno n.º 1.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2006). *Defining Sexual Health: Defining sexual health Report of a technical consultation on sexual health 28–31 January 2002*, Geneva. Sexual Health Document Series. Recuperado el 12 de septiembre de https://www.who.int/reproductivehealth/publications/sexual_health/defining_sexual_health.pdf?ua=1. Ginebra: Organización Mundial de la Salud.
- P Pecheny, M. (2017). *Estrategia conjunta de salud sexual, salud reproductiva y educación sexual en la adolescencia*. Buenos Aires: UNFPA.
- Pereyra, F. (2017). Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes. (Serie Documentos de Trabajo n.º 15). Buenos Aires: OIT.

- P Pérez Gallart, S. (2015). *Las mujeres conquistando derechos, en los 30 años de democracia*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Asamblea Permanente por los Derechos Humanos.
- Piscopo, J. (2015). States as Gender Equality Activists: The Evolution of Quota Laws in Latin America. *Latin American Politics and Society*, 57(3), 27–49.
- Plan Nacional de Prevención del Embarazo No Intencional en la Adolescencia [Plan ENIA]. (2019). Actualización de resultados por dispositivo del Plan. Prioridades de gestión 2019. Cuarta reunión del Consejo Consultivo, 8 de mayo de 2019. Presidencia de la Nación.
- PNUD. (2014). *Género en el trabajo*. Brechas en el acceso a puestos de decisión. Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina, 8. Buenos Aires.
- Presidencia de la Nación. (2017). Plan Nacional de Prevención del Embarazo en la Adolescencia 2017 - 2019 (Plan ENIA). (Documento oficial). Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
-
- R Repetto, F. (2003). *Autoridad social en Argentina: aspectos político-institucionales que dificultan su construcción*. Serie Políticas Sociales, n.º 62, División de Desarrollo Social. Santiago de Chile: CEPAL.
-
- S Secretaría de Evaluación Educativa. (2018). *Investigación evaluativa del plan FinEs 2*. Recuperado el 12 de septiembre de https://unipe.edu.ar/images/phocadownload/investigacion/otras_investigaciones/Informe-Plan-FinEs-2.pdf
- Sistema Informático Perinatal – Gestión [SIP-G]. (2015). Resultados consolidados 2010-2014. Dirección Nacional de Maternidad e Infancia, Ministerio de Salud y Desarrollo Social de la Nación.
- Soler, C. (2011). *Poesías Reunidas*. Asunción: Editorial Servilibro.
-
- T Temmerman, M., Khosla, R., & Say, L. (2014). Sexual and reproductive health and rights: a global development, health, and human rights priority. *The Lancet*, 384(9941), e30–e31. doi: [https://doi.org/10.1016/S0140-6736\(14\)61190-9](https://doi.org/10.1016/S0140-6736(14)61190-9)
- Thomas, M., Cordova Novion, C., de Haan, A., de León, G., Forest, M., Iyer, S. (2018). Gender Mainstreaming: A Strategic Approach. *Gender Economic Equity: An imperative for the G20*. Buenos Aires: CARI, CIPPEC.
-
- U UNESCO. (2016). Review of the Evidence on Sexuality Education. Report to inform the update of the UNESCO International Technical Guidance on Sexuality Education. P. Montgomery & W. Knerr (Coords.). París: UNESCO.
- UNESCO, ONU SIDA, UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres, & OMS. (2018). *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad. Un enfoque basado en evidencia. Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura* (Segunda ed.). París: UNESCO.
- UNICEF, SAP, & PNSIA. (2010). *Guía de recomendaciones para la atención integral de adolescentes en espacios de salud amigables y de calidad*. Buenos Aires.
- UNICEF & Presidencia de la Nación. (2018). *Asesorías en Salud Integral en Escuelas Secundarias. Lineamientos para la implementación*. Buenos Aires.
-
- V Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Venturiello, M. P. (2016). *La trama social de la discapacidad. Cuerpo, redes familiares y vida cotidiana*. Buenos Aires: Biblos.
- Veza, E. (2014). *Escaneo de políticas y metaanálisis. Juventud y Políticas de Empleo en América Latina*. La Plata: CEDLAS.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

SECCIÓN IV

-
- A
- Abramo, L., Cecchini, S., & Morales, B. (2019). *Programas sociales, superación de la pobreza e inclusión laboral. Aprendizajes desde América Latina y el Caribe*. Santiago de Chile: CEPAL.
- Aloul, S. Nafta, R., & Mansour, M. (2018). *Gender in public transportation*. Berlín: Friedrich Ebert Foundation.
- Amarante, V., Colacce, M., & Manzi, P. (2016). *La brecha de género en jubilaciones y pensiones: Los casos de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay*. Serie Asuntos de Género, 138. Santiago de Chile: CEPAL. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/40650/2/S1600929_es.pdf
- Amnistía Internacional. (2017). El Acceso Al Aborto En Argentina. Una Deuda Pendiente. Aportes Al Debate Sobre Derechos Sexuales Y Reproductivos. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <https://amnistia.org.ar/wp-content/uploads/delightful-downloads/2017/09/EL-ACCESO-AL-ABORTO-EN-ARGENTINA-ENTREGA03-FINAL.pdf>
- Ángelez, G., Gadsen, P., Galiani, S., Gertler, P., Herrera, A., Kariger, P., & Seira, E. (2011). *Evaluación de impacto del programa estancias infantiles para apoyar a madres trabajadoras*. Ciudad de México: Gobierno Federal de México.
- Araujo, C., & López-Boo, F. (2010). *Invertir en los primeros años de vida: Una prioridad para el BID y los países de América Latina y el Caribe*. Washington DC: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Arpini, P., Castrogiovanni, N., & Epstein, M. (2012). La triple jornada: ser pobre y ser mujer. *Revista Margen: Aportes para el Debate en Trabajo Social*, N°66.
- Asis, R., & Palacios, A. (2007). *Derechos humanos y situaciones de dependencia*. Madrid: Dykinson.
- Attanasio, O., & Vera-Hernández, M. (2004). *Medium and long run effects of nutrition and child care evaluation of a community nursery programme in rural Colombia*. Bogotá: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Aulicino, C. (2015). *El Desafío es Hoy: Un desafío de los retos hacia la integralidad de las políticas de primera infancia en Argentina*. Victoria: Universidad de San Andrés.
-
- B
- Basco, A. I. & Lavena, C. (2019). Un potencial con barreras: la participación de las mujeres en el área de ciencia y tecnología en Argentina. Nota Técnica n.º IDB-TN-01644. Buenos Aires: INTAL-BID.
- Beaman, L., Duflo, E., Pande, R., & Topalova, P. (2012). Female leadership raises aspirations and educational attainment for girls: A policy experiment in India. *Science*, Vol. 335, Issue 6068, 582–586. doi: <https://doi.org/10.1126/science.1212382>
- Beccaria, A., & Dávalos, P. (2017). Las brechas de protección social en niñas, niños y adolescentes: Análisis cualitativo y estudio de campo. En ANSES-UNICEF, *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la Asignación Universal por Hijo*. Buenos Aires: ANSES-UNICEF.
- Beccaria, L., & Maurizio, R. (2018). Un análisis dinámico de los flujos de entrada a la formalidad en América Latina. *Revista de Economía Laboral*, 15. Asociación Española de Economía Laboral- AEET, 8-56.
- Bellota, A. (2001). *Julieta Lanteri: La pasión de una mujer*. Buenos Aires: Planeta.
- Berlinski, S., & Galiani, S. (2007). The effect of a large expansion of pre-primary school facilities on preschool attendance and maternal employment. *Labour Economics Vol. 14*, Issue 3, 665-680.
- Berlinski, S., Galiani, S., & Mc Ewan, J. (2011). Preschool and maternal labor market outcomes: Evidence from a regression discontinuity design. *Economic Development and Cultural Change Vol. 59*, Issue 2, 311-344.
- Berniell, I., de la Mata, D., & Pinto Machado, M. (2017). The Impact of a Permanent Income Shock on the Situation of Women in the Household: The Case of a Pension Reform in Argentina. *Documento de Trabajo n.º 218*. La Plata: CEDLAS – UNLP.

- B Berthelon, M., Kruger, D. I., & Oyarzun, M. (2015). The effects of longer school days on mothers' labor force participation. (IZA Discussion Paper). Institute for the Study of Labor.
- Besley, T., Folke, O., Persson, T., & Rickne, J. (2017). Gender Quotas and the Crisis of the Mediocre Man: Theory and Evidence from Sweden. *LSE Research Online*.
- BID, AMSPE, & OCDE. (2014). *El mundo de los servicios públicos de empleo. Desafíos, capacidades y perspectivas para los servicios públicos de empleo en el nuevo mercado laboral*.
- Bohnet, I. (2016). *What works. Gender equality by design*. Cambridge: Harvard University Press.
- Booth, A. L. & Van Ours, J. C. (2011). Part-time jobs: what women want? *Journal of Population Economics*, Vol. 26, No. 1.
- Breda, T., & Napp, C. (2019). Girls' comparative advantage in reading can largely explain the gender gap in math-related fields. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, Vol. 116, No. 31, 15435-15440.
- Brosio, M., Díaz Langou, G., & Rapetti, M. (2018). The economic case for reducing gender gaps in the labour market. *Policy in Focus Vol. 15*, Issue 1.
- Buddelmeyer, H., Mourre, G., & Ward, M. E. (2004). The Determinants of Part-Time Work in EU Countries: Empirical Investigations with Macro-Panel Data. IZA Institute of Labor Economics, Discussion Paper n.º 1361.
- Burtless, & Hausman. (1978). The effects of taxation on labor supply: Evaluating the Gary Negative Income Tax Experiment. *Journal of Political Economy*, 1103-1130.
- Butler, R. (1969). Ageism: another form of bigotry. *The gerontologist*, 243-246.
-
- C Cabrera, M. C., & Vio, M. (2014). *La trama social de la economía popular*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Calderón, G. (2014). *The effects of child care provision in Mexico*. Ciudad de México: Banco de México.
- Cardini, A. & Guevara, J. (2017). *El lugar del curriculum en el mapa de la educación de la primera infancia*. (Documento de trabajo n.º 160). Buenos Aires: CIPPEC.
- Cardini, A., & D'Alessandre, V. (julio de 2019). Transformar la escuela secundaria. Metas Estratégicas para Transformar Argentina. Buenos Aires: CIPPEC.
- Castillo, V., & Ohaco, M. (2015). Evaluación de impacto de las políticas de reducción de contribuciones patronales y de promoción del empleo. *II Jornadas de análisis del mercado de trabajo*, OIT.
- Castillo, V., Ohaco, M., & Schleser, D. (2014). Evaluación de impacto en la inserción laboral de los beneficiarios de los cursos sectoriales de formación profesional. Serie documentos de trabajo 6. Buenos Aires: OIT.
- Cecchini, S., Filgueira, F., Martinez, R., & Rossel, C. (2015). *Instrumentos de protección social. Caminos Latinoamericanos hacia la universalización*.
- CEPAL (2001). Hacia la institucionalización del enfoque de género en las políticas económico-laborales en América Latina. Informe del Seminario Regional Santiago de Chile, 12 y 13 de junio. Serie seminarios y conferencias n.º 20. L. Bravo y M. N. Rico (Comp.). Santiago de Chile.
- Chandra-Mouli, V., Lane, C., & Wong, S. (2015). What does work in adolescent sexual and reproductive health: A review of evidence on interventions commonly accepted as best practices. *Global Health: Science and Practice*, Vol. 3, 333- 340.
- Chioda, L. (2011). *Work and Family: Latin American and Caribbean Women in Search of a New Balance*. Washington: Banco Mundial.
- Chung, H., & Van der Horst, M. (2018). Women's employment patterns after childbirth and the perceived access to and use of flexitime and teleworking. *Human Relations*, Vol. 71, No. 1.
-
- C Chung, H., & Van der Lippe, T. (2018) Flexible Working, Work-Life Balance and Gender Equality: Introduction. *Social Indicators Research*. doi: <https://doi.org/10.1007/s11205-018-2025-x>

- C CIPPEC, ELA, & UNICEF. (2017). *Licencias: Tiempos para cuidar*. Buenos Aires: CIPPEC. Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible
- Comité CEDAW. (25 de noviembre de 2016). Observaciones finales sobre el séptimo informe periódico de la Argentina. CEDAW/C/ARG/CO/7.
- Comité DDHH. (10 de agosto de 2016). Observaciones finales sobre el quinto informe periódico de Argentina. CCPR/C/ARG/5.
- Comité de los Derechos del Niño. (1 de octubre de 2018). Observaciones finales sobre los informes periódicos quinto y sexto combinados de la Argentina.
- Comité DESC. (1 de noviembre de 2018). Observaciones finales sobre el cuarto informe periódico de la Argentina. E/C.12/ARG/4.
- Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales [CNCPS]. (2017). Metas e indicadores. Listado provisorio de metas e indicadores de seguimiento de ODS Argentina. Julio 2017. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, CNCPS.
- Contreras, D., Puentes, E., & Bravo, D. (2012). *Female labor supply and child care supply in Chile*. Santiago de Chile: Universidad Católica de Chile.
- Contreras, D., Sepúlveda, P., & Cabrera, S. (2010). The effects of lengthening the school day on female labor supply: Evidence from a quasi-experiment in Chile. Serie documentos de Trabajo, No. 323. Santiago: Universidad de Chile, Facultad de Economía y Negocios.
- Cunill-Grau, N., Repetto, F., & Bronzo, C. (2015). *Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social*. Libros de la CEPAL – Desarrollo Social. Santiago de Chile: CEPAL.
- Curriculum Development Division, & Ministry of Education Malaysia. (2016). *Sharing Malaysian Experience in Participation of Girls in STEM Education*. Ginebra: UNESCO, International Bureau of Education (IBE).
-
- D Datta Gumptra, N., Smith, N., & Verner, M. (2008). The impact of Nordic countries' family-friendly policies on employment, wages and children. *Review of Economics of the Household*.
- De León, G. (2017). Jóvenes que cuidan: impactos en su inclusión social. (Documento de trabajo n.º 158). Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Frers, L., Iglesias, C., Lombardía, M. L., & Rodríguez, K. (2019). Presupuesto con perspectiva de género. Propuesta metodológica. Buenos Aires: Secretaría de Política Económica, Ministerio de Hacienda de la Nación.
- Díaz Langou, G., & Caro Sachetti, F. (2017). Más días para cuidar: una propuesta para modificar el régimen de licencias desde la equidad. (Documento de Políticas Públicas, Recomendación n.º 193). Buenos Aires: CIPPEC.
- Díaz Langou, G., Caro Sachetti, F., Karczmarczyk, M., Bentivegna, B., & Capobianco, S. (2019). *Empleo, crecimiento y equidad. Impacto económico de tres políticas que reducen las brechas de género*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Dirección de Estadísticas e Información de Salud. (2018). Estadísticas vitales. Información básica. Argentina - Año 2017, serie 5, n.º 61, p. 140.
-
- E Ekberg, J., Eriksson, R., & Friebel, G. (2009). Parental leave: a policy evaluation of the Swedish daddy-month reform. (IZA Discussion Paper).
- Encina, J., & Martínez, C. (2009). *Efecto de una mayor cobertura de salas cuna en la participación laboral femenina*. Santiago de Chile: Universidad de Chile.
- Erickson, J. J., Martinengo, G., & Hill, E. J. (2010). Putting work and family experiences in context: Differences by family life stage. *Human Relations*, Vol. 63, No. 7, 955–979.
- Eurofund. (2016). *Sustainable work throughout the life course: National policies and strategies*. Luxemburgo: Publications Office of the European Union.

- F Fagan, C., & O'Reilly, J. (1998). *Part-time prospects: An international comparison of part-time work in Europe, North America and the Pacific Rim*. Londres: Routledge.
- Faúndes, A., & Shah, I. H. (2015). Evidence supporting broader access to safe legal abortion. *International Journal of Gynecology & Obstetrics*, Vol. 131, S1.
- Florito, J. (2017). Políticas de cuidado para adultos mayores. En CIPPEC-UNICEF-OIT-PNUD, *Políticas de Cuidado en Argentina. Avances y Desafíos*. Buenos Aires: CIPPEC.
- Foggin, M. (2010). *Breaking into the Corporate Supply Chain*. Nueva York: Center for an Urban Future.
- Fonner, V. A., Armstrong, K. S., Kennedy, C. E., O'Reilly, K. R., & Sweat, M. D. (2014). School-based sex education and HIV prevention in low- and middle-income countries: a systematic review and meta-analysis. *PLoS One*, Vol. 9, No. 3.
-
- G Gammage, S., Hunt, A., Díaz Langou, G., Rivero Fuentes, E., Isnaldi, C., Aneja, U., Thomas, M., & Robino, C. (2018). The Imperative of Addressing Care Needs for G20 Countries. T20 Policy Brief.
- Ganatra, B., Gerdtts, C., Rossier, C., Ronald Johnson Jr., B., Tunçalp, O., Assifi, A., ... Alkema, L. (2017). Global, regional, and subregional classification of abortions by safety, 2010–14: estimates from a Bayesian hierarchical model. *The Lancet*, 390(10110).
- Garganta, S., & Gasparini, L. (2017). El impacto de la AUH sobre el ingreso de los hogares. Un ejercicio de diferencias en diferencias. En ANSES-UNICEF, *Análisis y propuestas de mejora para ampliar la AUH*. Buenos Aires.
- Gasparini, L., Garganta, S., & Marchionni, M. (2017). *Social policy and female labor participation: the case of the AUH*. La Plata: CEDLAS.
- Gasparini, L., Gluzmann, P., & Tornarolli, L., (2019). *El desafío de la pobreza en Argentina. Diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: CEDLAS, CIPPEC, PNUD.
- Gerstel, N., & Clawson, D. (2018). Control over time: Employers, workers, and families shaping work schedules. *Annual Review of Sociology*, Vol. 44, 77–97.
- Glass, J. L., & Noonan, M. C. (2016). Telecommuting and earnings trajectories among American women and men 1989–2008. *Social Forces*, Vol. 95, No. 1, 217–250.
- Goldin, C., & Rouse, C. (2000). Orchestrating impartiality: The impact of "blind" auditions on female musicians. *American economic review*, Vol. 90, No. 4, 715–741.
- Goldin, C. (2014). A Grand Gender Convergence: Its Last Chapter. *American Economic Review*, Vol. 104, No. 4, 1091–1119.
-
- H Heilman, M. E., Manzi, F., & Braun, S. (2015). Presumed incompetent: Perceived lack of fit and gender bias in recruitment and selection. *Handbook of gendered careers in management: Getting in, getting on, getting out*, Vol. 90, 90-104.
-
- I INDEC. (2018). Ingreso Nacional y Ahorro Nacional. Dirección Nacional de Cuentas Nacionales. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-ECVAM. (2014). Encuesta de Condiciones de Vida de los Adultos Mayores. (Informe de Resultados). Buenos Aires. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-EPH. (2018). Encuesta Permanente de Hogares, cuarto trimestre 2018. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
- INDEC-IPC. (2018). Índice de Precios al Consumidor. *Informes técnicos*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: INDEC.
-
- J Jaumotte, F. (2004). Labour force participation of women. Empirical evidence on the role of policy and others determinantes in OECD countries. *OECD Economic Studies*.
-
- K Kowal, D., Hatcher, R. A., Nelson, A. L., Trussell, J., Cwiak, C., Cason, P., ... & Marrazzo, J. M. (2018). *Contraceptive Technology*, 21ava. Ed. Managing Contraception, LLC.

- L Loeb, S., Fuller, B., Kagan, S., & Carrol, B. (2004). Child care in poor communities. Early learning effects of type quality and stability. *Child Development*, 47-65.
- Lokshin, M., Gliinskaya, E., & Garica, M. (2004). The effect of early childhood development programmes on women's labour force participation and older children's schooling in Kenya. *Journal of African Economies*, 240-276.
- Lott, Y., & Chung, H. (2016). Gender discrepancies in the outcomes of schedule control on overtime hours and income in Germany. *European Sociological Review*, Vol. 32, No. 6, 752–765.
- Lupica, C. (2014). Niñez, juventud y maternidad en Argentina. Interrelación de derechos y oportunidades a través del sistema de cuidado infantil. *Newsletter de la maternidad*, Vol. 78, 1-11.
-
- M Manley, J., & Vasquez, F. (2013). Childcare availability and female labor force participation: an empirical examination of the Chile Crece Contigo Program. Towson: Towson University, Department of Economics.
- Martínez, A., & Perticará, M. (2017). Childcare effects on maternal employment: Evidence from Chile. *Elsevier*, 127-137.
- Millenaar, V. (2014). Trayectorias de inserción laboral de mujeres jóvenes pobres: el lugar de los programas de formación profesional y sus abordajes de género. *Trabajo y Sociedad*, Vol. 22.
- Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Educación, & Ministerio de Salud. (2018). Implementación del Plan Nacional ENIA. (Documento Técnico n.º 2, Modalidad de Intervención y dispositivos). Buenos Aires: Presidencia de la Nación.
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, & Presidencia de la Nación. (2019). Las obstétricas en la salud sexual y reproductiva. Un agente estratégico. Disponibilidad, competencias y marco regulatorio del personal de partería en servicios de salud sexual y reproductiva, atención materna y del recién nacido. (Documento Técnico n.º 4, Plan Nacional ENIA).
- Ministerio de Salud y Desarrollo Social, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, Presidencia de la Nación, & Fondo de Población de Naciones Unidas. (2019). El embarazo y la maternidad en la adolescencia en la Argentina. Datos y hallazgos para orientar líneas de acción. (Documento Técnico n.º 5, Plan Nacional ENIA).
-
- N Nemitz, J. (2015). The Effect of All-Day Primary School Programs on Maternal Labor Supply. Zürich: University of Zurich.
-
- O Observatorio Nacional en Género y Salud Sexual y Reproductiva en Uruguay. (2017). *Los servicios de salud sexual y reproductiva y aborto legal*. Monitoreo 2013-2017. Montevideo: Mujer y Salud en Uruguay.
- ODI (2017). The impact of cash transfers on women and girls. A summary of the evidence. Londres: Overseas Development Institute.
- Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2015). Serie de Información sobre Salud y Derechos Sexuales y Reproductivos. Aborto. Recuperado de http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Women/WRGS/SexualHealth/INFO_Abortion_WEB_SP.pdf
- Organización Internacional del Trabajo [OIT]. (2015a). *Caminos hacia la formalización laboral en Argentina*. Buenos Aires.
- OIT. (2015b). *Promoción de la iniciativa empresarial y el empleo independiente de los jóvenes en América Latina y el Caribe*. Experiencias innovadoras. Lima: OIT/ Oficina Regional para América Latina y el Caribe.
- OIT. (2018). *Working time and the future of work*. Ginebra.
- OIT. (2019). *Guide to developing balanced working time arrangements*. Ginebra.
- ONU Mujeres. (2017). *The power of procurement: how to source from women owned business. Corporate guide to gender responsive procurement*. Nueva York.
- Organización Mundial de la Salud [OMS]. (2012). *Aborto sin Riesgos, Guía técnica y de políticas para sistemas de salud*. Segunda edición. Ginebra.

- P Paes de Barros, P., Olinto, P., Linde, T., & Carvalho, M. (2011). The impact of access to free childcare on women's labor market outcomes: Evidence from a randomized trial in Low-Income Neighbourhoods of Rio de Janeiro. *Río de Janeiro: World Bank Economists Forum*.
- Panchaud, C., Keogh, S. C., Stillman, M., Awusabo-Asare, K., Motta, A., Sidze, E., & Monzón, A. S. (2018). Towards comprehensive sexuality education: a comparative analysis of the policy environment surrounding school-based sexuality education in Ghana, Peru, Kenya and Guatemala. *Sex Education, | Vol. 19, No. 3, 277-296. doi: 10.1080/14681811.2018.1533460*
- Patnaik, A. (2019). Reserving time for daddy: The consequences of father's quotas. *Journal of Labor Economics*.
- Pereyra, F. (2017). Trabajadoras domésticas y protección social en Argentina: avances y desafíos pendientes. (Documentos de Trabajo n.º 15). Buenos Aires: OIT.
- PNUD. (2014). *Estudio regional: Igualdad de género en Pymes y Cooperativas*. Panamá: PNUD, AECID.
-
- R Rasmussen, J. A., & Huse, M. (2011). Corporate governance in Norway: women and employee-elected board members. En C. A. Mallin (Edit.), *Handbook on International Corporate Governance. Country Analyses*. Cheltenham: Edward Elgar.
- Repetto, F., Díaz Langou, G., Alicino, C., Acuña, M., & de Achával, O. (2015). *El futuro es hoy: Primera Infancia en Argentina*. Buenos Aires: Editorial Biblos.
- Rodríguez Enríquez, C., & Pautassi, L. (2014). *La organización social del cuidado de niños y niñas. Elementos para la construcción de una agenda de cuidados en Argentina*. Buenos Aires: ADC-CIEPP-ELA.
- Rodríguez Nardelli, A. L. (2015). *Impacto del programa de formalización del servicio en casas particulares sobre trabajadoras y trabajadores domésticos*. Buenos Aires: OIT.
- Rofman, R., & Apella, I. (2016). *Los años no vienen solos*. Buenos Aires: World Bank Group.
- Ronsen, M., & Sundstrom, M. (2002). Family policy and after-birth employment among new mothers- A comparisson. *European Journal of Population*.
- Rosero, J., & Oosterbeek, H. (2011). Trade-offs between different early childhood interventions: Evidence from Ecuador. Tinbergen Institute Discussion Paper 11-102/3. doi: <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1898566>
-
- S Saguier, M. (2018). Trayectorias escolares de embarazadas, madres y padres adolescentes. Análisis de un programa de inclusión educativa en CABA. FLACSO Argentina.
- Sánchez de Madariaga, I. (2004). Infraestructuras para la vida cotidiana y calidad de vida. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://uvadoc.uva.es/bitstream/handle/10324/10265/CIUDADES-2004-8-INFRAESTRUCTURAS.pdf>
- Scarlato, M., D'Agostino, G., Capparucci, F. (2014). Evaluating CCTs from a gender perspective: the impact of Chile Solidario on women's economic prospect. Múnich: University Library of Munich.
- Silberman de Cywiner, M.E. (2009). Alfonsina, en cuerpo y escritura. *Espéculo, revista de estudios literarios*. Madrid: Universidad Complutense de Madrid.
- Sistema de Empresas Públicas [SEP] (2017). Directorios de empresas públicas alcanzan 40% de representación femenina. Recuperado de http://www.sepchile.cl/prensa/noticias/noticias/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=531&cHash=da7eeb8e4756ecd5af383252c0c2401b
- Shure, N. (2016). School Hours and Female Labor Supply: Quasi-experimental Evidence from Germany. Londres: UCL Institute of Education.
- Singley, S. G., & Hynes, K. (2005). Transitions to parenthood work-family policies, gender, and the couple context. *Gender & Society, Vol. 19, No. 3, 376-397*.
- Sosa, L., & Grosso Ferrero, M. (2018). La prohibición de la violencia simbólica y mediática en la Argentina: ¿superación de la dicotomía público / privada? *Revista Electrónica, 20*. Instituto de Investigaciones Ambrosio L. Gioja, 156-185.
- Storni, A. (1920). "Pudiera Ser".

-
- S Swedish Women's Lobby. (2016). Sexist advertisement in the Nordic countries – An evaluation of regulations and implementation. Estocolmo.
-
- T Teigen, M. (2011). Gender Quotas on Corporate Boards. En K. Niskanen (Edit.), *Gender and Power in the Nordic Countries- with a focus on politics and business*. Oslo: NIKK. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <http://www.west-info.eu/files/nordic1.pdf#page=88>.
- Trivelli, C., Villanueva, C., Marincioni, M., Pels, J., Caro Sachetti, F., Robino, C., & Magnelli, M. (2018). Financial Inclusion for Women: A way Forward. *Gender Economic Equity Taskforce*. Buenos Aires: T20-W20 Argentina 2018.
-
- U UNESCO. (2010) Levers of Success. Case studies of national sexuality education programmes. París. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <https://unesdoc.unesco.org/ark:/48223/pf0000188495?posInSet=1&queryId=c1f01a5d-8922-4c7c-bee3-f55ed95f7837>
- UNESCO. (2015). Emerging Evidence, *Lessons and Practice in Global Comprehensive Sexuality Education: A global review*. París. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de http://www.unfpa.org/sites/default/files/pub-pdf/CSE_Global_Review_2015.pdf
- UNESCO. (2016). Review of the Evidence on Sexuality Education. Report to inform the update of the UNESCO International Technical Guidance on Sexuality Education. P. Montgomery & W. Knerr (Coords). University of Oxford, Centre for Evidence-Based Intervention. París.
- UNESCO. (2017). Cracking the code: girls' and women's education in science, technology, engineering and mathematics (STEM). París.
- UNESCO. (2019). Facing the facts: the case for comprehensive sexuality education. Gender, Teaching and Learning. Policy Paper 39. París: Global Education Monitoring Report, UNESCO.
- UNESCO, ONU SIDA, UNFPA, UNICEF, ONU Mujeres, & OMS. (2018). *Orientaciones técnicas internacionales sobre educación en sexualidad. Un enfoque basado en evidencia*. (Segunda Ed). París: UNESCO.
- UNFPA, & Ministerio de Educación de la Nación. (2018). *El derecho a la educación sexual integral en la Argentina. Aprendizajes de una experiencia exitosa*. Buenos Aires.
- UNICEF, Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología, & Presidencia de la Nación (2018). Escuelas que enseñan ESI. *Un estudio sobre buenas prácticas pedagógicas en Educación Sexual Integral*. Buenos Aires: UNICEF.
- Unterhalter, E., North, A., Arnot, M. Lloyd, C., Moletsane, L., Murphy-Graham, E., Parkes, J., & Saito, M. (2014). Interventions to enhance girls' education and gender equality: A rigorous review of literature. *Education Rigorous Literature Review*. Londres: Department for International Development.
- Urzúa, S., & Veramendi, G. (2011). *The impact of out-of-home childcare centers on early childhood development*. Santiago de Chile: Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
-
- V Veleda, C. (2013). *Nuevos tiempos para la educación primaria. Lecciones sobre la extensión de la jornada escolar*. Buenos Aires: CIPPEC.
-
- Z Zibani, T. (2016). *The triple burden and triple role of women*. Recuperado el 12 de septiembre de 2019 de <https://www.empowerwomen.org/en/community/discussions/2016/11/the-triple-burden-and-triple-role-of-women>

REFERENCIAS LEGISLATIVAS

Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer (conocida como Convención de Belém do Pará) (1996)

Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer (CEDAW). ONU (1971)

Convenio 1 sobre las horas de trabajo. OIT (1919)

Convenio 100 sobre igualdad de remuneración. OIT (1951)

Convenio 111 sobre la discriminación (empleo y ocupación). OIT (1958)

Convenio 156 sobre los trabajadores con responsabilidades familiares. OIT (1981)

Convenio 189 sobre las trabajadoras y los trabajadores domésticos. OIT (2011)

Convenio 190 sobre la violencia y el acoso. OIT (2019)

Convenio Colectivo de Trabajo (CCT). APN

Declaración de los Derechos de la Mujer y la Ciudadana (1791)

Declaración sobre la eliminación de la violencia contra la mujer. Asamblea General de las Naciones Unidas (20 de diciembre de 1993)

Declaración Universal de los Derechos Humanos. Asamblea General de las Naciones Unidas (1948)

Declaración y Plataforma de Acción de Beijing (1995)

Resolución sobre las Estadísticas del Empleo en el Sector Informal. Conferencia Internacional de Estadísticos del Trabajo [CIET] (1993). Organización Internacional del Trabajo

Resolución sobre la Clasificación Internacional de la Situación en el Empleo. CIET. OIT (1993)

Resolución 71/313 de la Asamblea General «Labor de la Comisión de Estadística en relación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible» (10 de julio de 2017), disponible en: <https://undocs.org/es/A/RES/71/313>

Decreto 1426 (1992)

Decreto 237 (2015)

Decreto 254 (1998)

Decreto 267 (2015)

Decreto 357 (2002)

Decreto 386 (2018)

Decreto 574 (2016)

Decreto 593 (2016)

Decreto 698 (2017)

Decreto 802 (2018)

Ley 11.317 de Trabajo de las Mujeres y los Niños

Ley 14.848. Provincia de Buenos Aires

Ley 19.550 de Sociedades Comerciales

Ley 20.744 de Contrato de Trabajo

Ley 23.179 sobre la Convención sobre la Eliminación de toda forma de Discriminación contra la Mujer

Ley 23.451 sobre el Convenio sobre la igualdad de oportunidades y de trato entre trabajadores y trabajadoras

ÍNDICE DE SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AND	Agencia Nacional de Discapacidad
ANSES	Administración Nacional de la Seguridad Social
BICE	Banco de Inversiones y Comercio Exterior
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CCT	Convenio Colectivo de Trabajo
CEC	(Espacios de) crianza, enseñanza y cuidado
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer
CEDEM	Centro de Desarrollo Económico de la Mujer
CEDLAS	Centro de Estudios Distributivos, Laborales y Sociales
CEGIOT	Coordinación de Equidad de Género e Igualdad de Oportunidades en el Trabajo
CENS	Centros Educativos de Nivel Secundario
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CNCPS	Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales
CNM	Consejo Nacional de la Mujer
CNTCP	Comisión Nacional de Trabajo en Casas Particulares
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CPI	Centros de Primera Infancia
CTIO	Coordinación Técnica de Igualdad de Oportunidades
DSSyR	Dirección de Salud Sexual y Reproductiva
ECOSOC	Consejo Económico y Social de Naciones Unidas
ENACOM	Ente Nacional de Comunicaciones
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EAHU	Encuesta Anual de Hogares Urbanos
ESI	Educación Sexual Integral
FINES	Finalización de Estudios Secundarios
FINESTEC	Finalización de Estudios Secundarios Técnicos
FMI	Fondo Monetario Internacional
FOMECA	Fondo de Fomento Concursable de Comunicación Audiovisual
FORMUJER	(Programa Nacional) Fortalecimiento de la Formación Técnica y Profesional de Mujeres de Bajos Ingresos
GED	Género y Desarrollo
HLPF	Foro Político de Alto Nivel del Consejo Económico y Social (siglas en inglés)
IBR	International Business Report
ILE	Interrupción legal del embarazo
INADI	Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo
INAM	Instituto Nacional de las Mujeres
INAP	Instituto Nacional de Administración Pública
INCAA	Instituto Nacional de Cine y Artes Audiovisuales
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos

INET	Instituto Nacional de Educación Tecnológica
INJUVE	Instituto Nacional de la Juventud
IPCF	Ingreso per cápita familiar
IVE	Interrupción voluntaria del embarazo
LARC	Métodos anticonceptivos de larga duración (por sus siglas en inglés)
LCT	Ley de Contrato de Trabajo
MAC	Métodos anticonceptivos
MAM	Mecanismos para el adelanto de las mujeres
MECCT	Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología de la Nación
MPE	Moratoria previsional excepcional
MPP	Moratoria previsional permanente
MPyT	Ministerio de Producción y Trabajo
MSyDS	Ministerio de Salud y Desarrollo Social
MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NAP	Núcleos de aprendizajes prioritarios
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OIJ	Organismo Internacional de Juventud para Iberoamérica
OSC	Organizaciones de la sociedad civil
PCI	Proyecto curricular institucional
PEI	Programa de Empleo Independiente
PIOD	Plan de Igualdad de Oportunidades y Derechos
PJMMT	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
PNSIA	Programa Nacional de Salud Integral en la Adolescencia
PNSSyPR	Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable
PPA	Prestación previsional anticipada
PPG	Presupuestos con perspectiva de género
PRETIS	Programa de Educación para el Trabajo y la Inclusión Social
PROMER II	Proyecto de Mejoramiento de la Educación Rural
PROPET	Programa de Promoción del Empleo en Teletrabajo
PTC	Programas de transferencias con corresponsabilidad
PUAM	Pensión Universal para el Adulto Mayor
REM	Relevamiento de Expectativas del Mercado
RENEPI	Registro Nacional de Espacios de Primera Infancia
REPSAL	Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales
SENNAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia
UNSAM	Universidad Nacional de San Martín
WEF	Foro Económico Mundial (por sus siglas en inglés)

Ley 23.592 de Actos Discriminatorios

Ley 24.012 de Código Nacional Electoral, conocida como Ley de Cupo Femenino

Ley 24.314 de Sistema de Protección Integral de Personas con Discapacidad

Ley 24.576 sobre la ley de contrato de trabajo

Ley 24.632 sobre la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra La Mujer

Ley 24.901 de Prestaciones Básicas en Habilitación y Rehabilitación Integral a Favor de las Personas con Discapacidad

Ley 25.212 sobre el Pacto Federal del Trabajo

Ley 25.273 sobre la creación de un Régimen Especial de Inasistencias Justificadas por razones de gravidez para alumnas

Ley 25.673 de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable

Ley 25.674 de cupo en el ámbito gremial

Ley 25.994 sobre la creación de una prestación previsional anticipada

Ley 26.026 de Educación Nacional

Ley 26.075 sobre financiamiento educativo

Ley 26.150 del Programa Nacional de Educación Sexual Integral

Ley 26.280 de Asistencia Social

Ley 26.378 de Adhesión a la Convención Internacional de Derechos de las Personas con Discapacidad

Ley 26.480 del Sistema de Prestaciones Básicas para las Personas con Discapacidad

Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres

Ley 26.522 de Servicios de Comunicación Audiovisual

Ley 26.727 de Régimen de Trabajo Agrario

Ley 26.743 de Identidad de Género

Ley 26.844 de Régimen Especial de Contrato de Trabajo para el Personal de Casas Particulares

Ley 26.940 de Promoción del Trabajo Registrado y Prevención del Fraude Laboral

Ley 27.039 de Creación de la Línea Telefónica Gratuita con Alcance Nacional "144"

Ley 27.118 de Agricultura Familiar

Ley 27.234 de Violencia de Género. Educar en Igualdad: Prevención y Erradicación de la Violencia de Género

Ley 27.260 de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados

Ley 27.275 de Acceso a la Información Pública

Ley 27.349 de Apoyo al Capital Emprendedor

Ley 27.412 de Paridad de Género en Ámbitos de Representación Política

Ley 27.430 de Reforma Tributaria

Ley 29.075 sobre financiamiento educativo

Ley 3.053. Provincia de Neuquén

Ley 3.617. Provincia de Santa Cruz

Ley 3.717. Provincia de Río Negro

Ley 5539. Provincia de Catamarca

Ley 6.509. Provincia de Santiago del Estero

Ley 7.955. Provincia de Salta

Ley 8.901. Provincia de Córdoba

Ley Micaela, 27.499, de sensibilización y capacitación obligatoria en género a funcionarios de los tres poderes del Estado

Ley N9.100. Provincia de Mendoza

Ley XII 12. Provincia de Chubut

Ley XI-N°10. Provincia de Misiones

Ley XI-N°2923-Q. Provincia de Chaco

Resolución 1552 (2012)

Resolución 463 (1998)

Resolución 656. MTEYSS (2002)

ÍNDICE DE TABLAS

TABLA 1	Principales hipótesis y evidencia sobre el vínculo entre los contextos de crisis y el nivel de participación laboral de las mujeres	63
TABLA 2	Tasa de actividad, por sexo y rango etario. Aglomerados urbanos. 2018	65
TABLA 3	Tasa de actividad de jefes y cónyuges de 16 a 59 años, por sexo y tenencia y cantidad de hijas/os. Aglomerados urbanos. 2018	69
TABLA 4	Tasa de empleo no registrado por rama de actividad y sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	99
TABLA 5	Proporción de trabajadoras/es independientes según calificación de la tarea, por sexo y nivel educativo. Aglomerados urbanos. 2018	103
TABLA 6	Antigüedad de la empresa. Total de aglomerados urbanos. 2018	107
TABLA 7	Feminización de sectores económicos y distribución por sector por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	108
TABLA 8	Estimación de la brecha salarial mensual con corrección por sesgo de selección de Heckman, población de 16 a 59 años. 4to trimestre 2018	112
TABLA 9	Estimación de la brecha salarial por hora con corrección por sesgo de selección de Heckman, población de 16 a 59 años. 4to trimestre 2018	114
TABLA 10	Calificación de las tareas de las personas asalariadas de 16 a 59 años, por sexo. Total aglomerados urbanos. 2018	128
TABLA 11	Participación en puestos de decisión del ámbito empresarial. Total de aglomerados urbanos. Tercer trimestre de 2017	128
TABLA 12	Participación en puestos de decisión según rama de actividad y sexo. 2017	129
TABLA 13	Participación de mujeres en puestos de liderazgo. Promedio y por tamaño de empresas. 2017	130
TABLA 14	Concejales que renunciaron y concejales reemplazantes (mandato 2017-2021), PBA. Porcentajes de columna	137
TABLA 15	Horas dedicadas al trabajo no remunerado y de cuidados por sexo. Aglomerados urbanos. 3er trimestre de 2013	147
TABLA 16	Síntesis de las recomendaciones en las restricciones sobre el tiempo de las mujeres	256
TABLA 17	Metas de mínima, media y máxima para la extensión de los espacios CEC a 2023. Porcentajes en cobertura, en millones de pesos de diciembre 2018	259
TABLA 18	Propuesta de extensión y ampliación gradual del esquema de licencias actual	269
TABLA 19	Síntesis de las recomendaciones de trabajo decente y protección social	279
TABLA 20	Resumen de escenarios alternativos de reforma e inversión anual incremental requerida	295
TABLA 21	Síntesis de las recomendaciones socioeducativas	299
TABLA 22	Síntesis de las recomendaciones en cambio cultural	303
TABLA 23	Síntesis de las recomendaciones institucionales	313

ÍNDICE DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1	Evolución trimestral de la tasa de actividad de la población de 16 a 59 años, por sexo. Aglomerados urbanos, 2003-2018	60
GRÁFICO 2	Evolución trimestral de la tasa de actividad, por sexo y grupos de edad. Aglomerados urbanos. 2003-2018	61
GRÁFICO 3	Tasa de actividad, por sexo y región de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	66
GRÁFICO 4	Tasa de actividad, por sexo y decil de ingresos per cápita familiar de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	66
GRÁFICO 5	Tasa de actividad, por sexo y nivel educativo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	67
GRÁFICO 6	Tasa de actividad, por sexo y quintil de ingresos per cápita familiar de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018	68
GRÁFICO 7	Tasa de actividad, por sexo y nivel educativo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018	68
GRÁFICO 8	Tasa de actividad, por sexo y estado civil de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	70
GRÁFICO 9	Evolución trimestral de la tasa de empleo, por sexo. Aglomerados urbanos, 2003-2018	71
GRÁFICO 10	Tasa de empleo, por sexo y edad simple. Aglomerados urbanos. 2018	72
GRÁFICO 11	Tasa de empleo, por sexo y decil de ingreso de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	72
GRÁFICO 12	Tasa de empleo, por sexo y nivel educativo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	73
GRÁFICO 13	Tasa de empleo, por tenencia de hijas/os y género de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	74
GRÁFICO 14	Transiciones desde la ocupación, varones y mujeres de 16 a 59 años y de 16 a 29 años. Aglomerados urbanos. 2004-2018	75
GRÁFICO 15	Brecha por sexo de transición a la inactividad, por nivel de ingreso. Aglomerados urbanos. 2004-2018	76
GRÁFICO 16	Proporción y brecha por sexo de transición a la inactividad, por franja etaria y tenencia de hijas/os menores de 6 años. Aglomerados urbanos. 2004-2018	77
GRÁFICO 17	Evolución trimestral de la tasa de desocupación por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018	82
GRÁFICO 18	Tasa de desocupación por sexo y quintil de ingresos de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	83
GRÁFICO 19	Tasa de desocupación por sexo y edad. Aglomerados urbanos. 2018	84
GRÁFICO 20	Tasa de desocupación de jefes y cónyuges de 16 a 59 años por sexo según tenencia de hijos menores de 18 años. Aglomerados urbanos. 2018	84
GRÁFICO 21	Tasa de desocupación por sexo y nivel educativo. Aglomerados urbanos. 2018	85
GRÁFICO 22	Tasa de desocupación por sexo y por región de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	86
GRÁFICO 23	Duración del desempleo por sexo. Aglomerados urbanos. 2004-2018	86

GRÁFICO 24	Distribución de ocupadas (izquierda) y ocupados (derecha) de 16 a 59 años por extensión de la jornada. En porcentaje. Aglomerados urbanos. 2018	88
GRÁFICO 25	Evolución trimestral de la tasa de subocupación por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018	88
GRÁFICO 26	Evolución trimestral de la tasa de subocupación demandante y no demandante por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2013-2018	89
GRÁFICO 27	Tasa de subocupación de las mujeres de 16 a 59 años por quintil de ingreso per cápita familiar. Aglomerados urbanos. 2018	89
GRÁFICO 28	Tasa de subocupación por grupo etario de las mujeres (izquierda) y los varones (derecha). Aglomerados urbanos. 2018	90
GRÁFICO 29	Tasa de subocupación de las mujeres y varones de 16 a 59 años por nivel educativo. Aglomerados urbanos. 2018	91
GRÁFICO 30	Tasa de subocupación de las mujeres (izquierda) y de los varones (derecha) de 16 a 59 años por región. Aglomerados urbanos. 2018	91
GRÁFICO 31	Evolución trimestral de la tasa de empleo no registrado por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018	94
GRÁFICO 32	Tasa de empleo no registrado por sexo y quintil de ingresos de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	95
GRÁFICO 33	Tasa de empleo no registrado por sexo y edad. Aglomerados urbanos. 2018	95
GRÁFICO 34	Tasa de empleo no registrado por sexo y tenencia de hijas/os de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	96
GRÁFICO 35	Tasa de empleo no registrado por sexo y nivel educativo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	97
GRÁFICO 36	Tasa de empleo no registrado por sexo, nivel educativo y tenencia de hijas/os de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	97
GRÁFICO 37	Tasa de empleo no registrado por sexo y región de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	98
GRÁFICO 38	Evolución trimestral de la tasa de cobertura de jubilaciones y pensiones de personas mayores de 65 años por sexo. Aglomerados urbanos. 2003-2018	100
GRÁFICO 39	Evolución trimestral de la tasa de trabajo independiente por sexo de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018	102
GRÁFICO 40	Distribución de trabajadoras/es independientes por sexo y calificación de la tarea. Aglomerados urbanos. 2018	103
GRÁFICO 41	Tasa de trabajo independiente por sexo y quintil de ingresos de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	104
GRÁFICO 42	Tasa de trabajo independiente por sexo y edad. Aglomerados urbanos. 2018	105
GRÁFICO 43	Tasa de trabajo independiente de jefas/es de hogar y cónyuges de 16 a 59 años por sexo y tenencia de hijas/os. Aglomerados urbanos. 2018	105
GRÁFICO 44	Tasa de trabajo independiente por sexo y región de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2018	106
GRÁFICO 45	Proporción de estudiantes mujeres en la universidad por área de conocimiento. 2015	109
GRÁFICO 46	Evolución trimestral de la brecha por sexo en el salario mensual de la ocupación principal de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos. 2003-2018	111

GRÁFICO 47	Salario promedio, distribución de mujeres y tasa de feminización por sector económico. Aglomerados urbanos. 4to trimestre 2018	113
GRÁFICO 48	Evolución trimestral de la brecha por sexo en el salario por hora de la ocupación principal de la población de 16 a 59 años. Aglomerados urbanos	113
GRÁFICO 49	Evolución trimestral de la brecha de los ingresos previsionales. Aglomerados urbanos. 2003-2018	115
GRÁFICO 50	Evolución trimestral de la proporción de trabajadoras/es asalariadas/es de 16 a 59 años con contrato a tiempo determinado por sexo. Aglomerados Urbanos. 2003-2018	116
GRÁFICO 51	Proporción de trabajadoras/es con contrato a tiempo determinado por sexo y edad. Aglomerados urbanos. 2018	117
GRÁFICO 52	Distribución por sexo por plataforma según el tipo de servicios ofrecido	121
GRÁFICO 53	Tipo de relación laboral según máximo nivel educativo alcanzado y género de la población de 16 a 59 años. Total aglomerados urbanos. 2018	127
GRÁFICO 54	Mujeres en la Cámara de Diputados de la Nación. Argentina. 1983-2019	132
GRÁFICO 55	Mujeres en el Senado de la Nación. Argentina. 1983-2019	132
GRÁFICO 56	Mujeres en cámaras de diputados provinciales. Provincias argentinas. 2018	134
GRÁFICO 57	Mujeres en senados provinciales. Provincias argentinas. 2018	135
GRÁFICO 58	Listas para diputados provinciales encabezadas por mujeres en elecciones generales de 2017	135
GRÁFICO 59	Listas a concejales según cumplimiento a la ley de paridad, por agrupación política. Elecciones 2017, PBA	136
GRÁFICO 60	Evolución de la cantidad de gobernadoras. Provincias argentinas. 1983-2019	138
GRÁFICO 61	Evolución del porcentaje de mujeres designadas como ministras por gestión presidencial. Administración Pública Nacional. 1983-2018	138
GRÁFICO 62	Proporción de mujeres y varones en Autoridades Superiores de la Alta Dirección Pública Nacional. Administración Pública Nacional. Argentina. 2019	139
GRÁFICO 63	Participación de mujeres en cargos sindicales. Argentina. 2017	140
GRÁFICO 64	Participación (en porcentaje) y uso del tiempo (en horas) en trabajo no remunerado por sexo y presencia de niñas/os menores de 6 años. Personas mayores a 18 años. Aglomerados urbanos. 3er trimestre de 2013	148
GRÁFICO 65	Horas promedio dedicadas al trabajo doméstico y de cuidados no remunerados en el hogar por sexo, condición de ocupación y jornada laboral. Mayores de 18 años. Aglomerados urbanos. 3er trimestre de 2013	148
GRÁFICO 66	Evolución de los tipos de hogares. Aglomerados urbanos. Octubre de 1986 y 1996, 3er trimestre de 2006 y 2018.	150
GRÁFICO 67	Terminalidad educativa según sexo y grupo de edad. Total aglomerados urbanos. 4to trimestre de 2018	166
GRÁFICO 68	Proporción de jóvenes que dejó de trabajar o estudiar por responsabilidades de cuidado por sexo. Aglomerados urbanos. 2014	167
GRÁFICO 69	Resultados Prueba Aprender en Matemática para estudiantes de 3° grado de primaria (izquierda) y 5° y 6° año de secundaria (derecha) por sexo. Total país. 2016	168
GRÁFICO 70	Tasa de asistencia a instituciones de CEC de la población de 0 a 4 años, según quintiles de ingreso y tipo de gestión. Principales aglomerados urbanos. 2011-2012.	199



CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro que produce conocimiento y ofrece recomendaciones para construir mejores políticas públicas.



Única agencia “tripartita” de la ONU, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) reúne a gobiernos, empleadores y trabajadores de 187 Estados miembros para establecer las normas del trabajo, formular políticas y elaborar programas promoviendo el trabajo decente de todos, mujeres y hombres.



La Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU Mujeres) es la organización de las Naciones Unidas dedicada a promover la igualdad de género y el empoderamiento de las mujeres. Trabaja mundialmente para que los Objetivos de Desarrollo Sostenible sean una realidad para las mujeres y las niñas.



El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) es la red mundial de la ONU en materia de desarrollo sostenible que conecta a personas y países con los conocimientos, la experiencia y los recursos necesarios para ayudar a los pueblos a forjarse una vida mejor.

El género del trabajo

Entre la casa,
el sueldo
y los derechos

Todo en el mundo comenzó con un sí, escribió Clarice Lispector. Este proyecto editorial es también el producto de una afirmación: ante la existencia de brechas de género en el ejercicio de los derechos económicos, consideramos que había que actuar. Al sí inicial lo sucedieron dudas, interrogantes, inseguridades. La complejidad de reducir una historia de desigualdad a unos cuantos cientos de páginas solo pudo ser abordada por la necesidad urgente de retratar sus múltiples caras.

En Argentina, las mujeres enfrentan mayores obstáculos para acceder al mercado de trabajo, y sus trayectorias tienden a ser más inestables que las de los varones. En este libro abordamos los factores profundos que explican estas diferencias, y la forma en que interactúan con otras dimensiones como el nivel socioeconómico y las responsabilidades familiares. Proponemos políticas públicas que, basadas en evidencia, pueden contribuir a cerrar las brechas de género en el mundo laboral. Avanzar en esta dirección permitirá garantizar la autonomía económica de las mujeres y generar las bases para un desarrollo sostenible e inclusivo.

Esta investigación, iniciativa conjunta de CIPPEC, OIT, ONU Mujeres y PNUD, se enriqueció notablemente de numerosos aportes que hicieron quienes nos precedieron en esta tarea. El objetivo es doble. En primer lugar, alentar el debate sobre la dimensión económica de la desigualdad de género, a menudo invisibilizada. En segundo lugar, ofrecer un insumo para quienes puedan propiciar políticas públicas para transformar la realidad con otros muchos *síes*.

ISBN 978-987-1479-49-8



9 789871 479498



cippec.org