

Del reconocimiento a la vigencia: los derechos humanos de las mujeres en la Argentina*

La distancia entre el reconocimiento de los derechos contenidos en la Constitución de la Nación Argentina, las normas internacionales, nacionales y provinciales y su efectiva vigencia queda habitualmente de manifiesto en la ausencia de políticas públicas que brinden operatividad a los reconocimientos normativos o, en el mejor de los casos, en la deficiente aplicación de esas políticas. El contexto favorable creado durante la transición democrática a partir de 1983 y luego por la reforma Constitucional de 1994 –que no sólo incorporó los tratados internacionales de derechos humanos sino también procedimientos novedosos para permitir el reclamo de la vigencia de esos derechos– no fue aprovechado del mismo modo para beneficiar a diferentes grupos de la sociedad. Por el contrario, grandes colectivos de personas continúan siendo discriminados y viviendo en situaciones de desventaja social y económica, frente a disímiles oportunidades para plantear reclamos administrativos o judiciales conducentes a una mejora de su situación relativa. Entre estos grupos se encuentran las mujeres, cuyas condiciones de desarrollo social y económico aún resultan adversas para el pleno ejercicio de su autonomía.

El objetivo de este trabajo es aportar nuevos elementos de diagnóstico que sistematicen los datos disponibles sobre la situación de las mujeres en la Argentina y que permitan dar cuenta de los avances realizados así como de las omisiones del Estado frente a los compromisos asumidos, con el fin de orientar acciones para la promoción de sus derechos.

El presente capítulo se propone analizar información actualizada, la legislación vigente y las políticas públicas en distintas áreas que resultan primor-

* Por Carla Zibecchi, Natalia Gherardi y Laura Pautassi, integrantes del Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA), una organización dedicada a la producción de conocimiento en el campo de la justicia y las políticas públicas, con el objetivo de promover la equidad de género y alcanzar la igualdad para mujeres y varones a partir de acciones de incidencia, trabajo en redes y el desarrollo de capacidades de actores políticos y sociales (<http://www.ela.org.ar>). Agradecemos el aporte de Natalia Garavano en la búsqueda de datos.

diales no sólo para conocer la situación de los derechos humanos de las mujeres que residen en nuestro país, sino en particular para entender los obstáculos que enfrentan para el pleno desarrollo de su autonomía en términos de desarrollo personal, político, económico y reproductivo.¹ El capítulo se organiza en tres apartados, cada uno dedicado a examinar una temática específica: participación política, trabajo y ocupación en el mercado laboral, y finalmente la problemática del cuidado intergeneracional y trabajo reproductivo. En referencia a estos ejes temáticos se ofrecen diversos elementos para evaluar, reflexionar e interrogarse acerca de la situación mostrando, en cada caso, los avances, las necesidades y las demandas pendientes así como los temas que deberían ser incorporados de modo urgente en la agenda pública. Estos temas no agotan la agenda pendiente en materia de avances en equidad de género, en tanto las preocupaciones e intereses estratégicos de una agenda transversal son mucho más amplios. Sin embargo, las cuestiones analizadas ponen de manifiesto aquellas áreas que resultan prioritarias por la impostergable centralidad de las problemáticas que involucran.

La investigación que sustenta empíricamente los análisis desarrollados a lo largo de este capítulo fue realizada por el Equipo Latinoamericano de Justicia y Género (ELA) y tomó como punto de partida los tratados internacionales de derechos humanos. Así, la perspectiva de análisis empleada –en el enfoque de género y de derechos– permite visualizar ante cada problemática las condiciones de desigualdad y discriminación. La investigación se nutre del enfoque de género como instrumento teórico analítico, en tanto es relevante tener en cuenta que no existe ninguna política pública que sea “neutra” en términos de género. La supuesta neutralidad, en rigor, da cuenta de la invisibilidad de la problemática dentro de las políticas públicas: la idea de neutralidad en las políticas no significa que éstas no tengan incidencia en las relaciones entre varones y mujeres, sino que esa mirada está ausente en la formulación, implementación y evaluación de dichas políticas.²

1 Este capítulo fue realizado a partir de un trabajo de investigación más amplio que abarcó varias temáticas vinculadas con los derechos humanos de las mujeres, como la participación en cargos públicos, trabajo y ocupación, salud y derechos sexuales y reproductivos, violencia, educación, familias, migrantes y pueblos originarios. Véase ELA, *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005- 2008)*, Buenos Aires, Biblos, 2009.

2 El concepto *género* refiere a una construcción social desigual basada en la existencia de jerarquías entre ambos sexos y a las consiguientes relaciones de poder asimétricas que se generan a partir de allí. Laura Pautassi, *¡Cuánto trabajo mujer! El género y las relaciones laborales*, Buenos Aires, Capital Intelectual (Colección Claves para Todos), 2007.

Debido a la situación en el INDEC,³ los datos socioeconómicos presentados en algunos apartados refieren al último semestre de 2006, último año confiable en la recolección de la Encuesta Permanente de Hogares, lo que limitó la continuidad en el diagnóstico del mercado laboral actual. En este sentido, ELA (junto con un grupo de organizaciones e integrantes de la academia) advierten la gravedad del problema y el riesgo que entrañan tales vacíos en el sistema estadístico, puesto que son precisamente los datos que permiten elaborar y comparar los principales indicadores socioeconómicos y avanzar en la investigación social, al tiempo que constituyen la base para la discusión en las convenciones colectivas de trabajo y para el diseño de políticas públicas. Asimismo, no debería pasarse por alto el hecho de que un sistema estadístico nacional confiable e idóneo permite evaluar las acciones del Estado y sus políticas públicas, así como el grado de avance de los derechos económicos y sociales.

En el mismo sentido, es preciso señalar la imperiosa necesidad de avanzar en la producción de datos desagregados por sexo, así como en el desarrollo de relevamientos específicos.⁴ Por caso, el estudio del reparto del tiempo y del trabajo reproductivo y de cuidado de miembros dependientes en el hogar son dimensiones ausentes en las herramientas estadísticas actuales. En efecto, pese a la relevancia social que tienen las encuestas del uso y las mediciones del tiempo, en la Argentina este tipo de estudios aún no está lo suficientemente desarrollado.⁵ Resulta necesario y urgente el diseño de una encuesta específica que pueda repetirse periódicamente para identificar conflictos, responsabilidades y necesidades particulares vinculadas a las tareas de cuidado.

³ Véase el capítulo V en este mismo Informe.

⁴ La obligación del Estado de producir información desagregada por sexo fue reclamada al Estado argentino por varios comités de seguimiento de los pactos internacionales de derechos humanos.

⁵ Sólo se han incluido algunas preguntas orientadas a conocer el reparto de las tareas de cuidado en la Encuesta de Condiciones de Vida de 2001. Por otra parte, en 2005 se aplicó en la Ciudad de Buenos Aires una Encuesta de Uso del Tiempo, representativa de la población residente en la ciudad. Una descripción del trabajo realizado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires puede leerse en Valeria Esquivel, *Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires*, Universidad Nacional de General Sarmiento (Instituto de Ciencias), 2009.

1. PARTICIPACIÓN DE LAS MUJERES EN CARGOS PÚBLICOS⁶

Como es sabido, en 1991 la Argentina se convirtió en el primer país de América Latina en aplicar por ley un sistema de cuotas para garantizar la participación de las mujeres en el Congreso nacional, fijando en el 30% la proporción mínima de mujeres que deben ser incorporadas en las listas de candidatos a cargos electivos de diputados, senadores y constituyentes nacionales.⁷ Es indudable que la Ley de Cupo constituyó un avance trascendente para la participación política de las mujeres en la Argentina. Sin embargo, existen abundantes datos empíricos y experiencias que dan cuenta de que este logro no es plenamente indicativo de la situación de las mujeres en el ámbito político.

En este apartado se presenta, en primer lugar, la participación de las mujeres en el Poder Ejecutivo y el Legislativo de la Argentina en términos numéricos, tanto en el nivel nacional como en las distintas jurisdicciones locales.⁸ No obstante, una primera aproximación a un análisis más sustantivo respecto de la relevancia de esa participación en ámbitos públicos y políticos requiere profundizar en el concepto de “inclusión” para indagar sobre una posible relación entre la presencia de legisladoras y el avance de una agenda de género en la Legislatura.⁹ El propósito es analizar qué subyace bajo el alto porcentaje de legisladoras, algo que podría considerarse un caso exitoso de participación po-

6 Los datos presentados en este apartado son de elaboración propia del ELA sobre la base de las nóminas de legisladores publicadas en los sitios web del Senado, la Cámara de Diputados, las legislaturas provinciales, el Ministerio del Interior, Cancillería, gobiernos nacional y provinciales. Para más información, véase ELA, ob. cit.

7 Las pautas específicas para la aplicación de esta ley fueron establecidas por el Decreto Reglamentario 1246/2000.

8 Otro ámbito interesante donde puede ser analizada la presencia femenina es la representación exterior. En rigor, tanto embajadores y embajadoras como representantes en organismos internacionales ejercen cargos estratégicos para un país; se trata de funciones que conllevan actividades destinadas a promover las prioridades y cuidar los intereses de ese Estado. En el caso argentino, la participación femenina es extremadamente baja: de un total de 66 representaciones en el exterior, las mujeres ocupan el 7,5% de estos cargos. Para un análisis del caso, véase “Participación de las mujeres en cargos públicos”, en ELA, ob. cit.

9 Nancy Fraser se refiere a la “paridad de participación”, un principio que “no es un tema numérico, es una condición cualitativa, es la condición de ser un *peer* [par] o estar a la par con otros, de interactuar con ellos en igualdad de condiciones” (Nancy Fraser, “Política feminista en la era del reconocimiento”, documento preparado para el Programa Regional de Formación en Género y Políticas Públicas, FLACSO, mimeo, 2002, p. 6).

lítica femenina.¹⁰ Resta destacar que el presente estudio parte de la idea de que un análisis cuantitativo de la participación política de las mujeres no puede estar desvinculado de otras cuestiones, como el compromiso de los partidos políticos con la paridad de género y el acceso de las mujeres a recursos de comunicación y financiamiento, entre otros. Este enfoque debe tenerse en cuenta en la revisión de los datos que se presentan a continuación, que deberán complementarse con estudios cualitativos que exploren la desigual distribución de la participación femenina en las distintas instancias del poder político y que muestren disparidades en varios aspectos de la participación en ámbitos públicos y políticos.¹¹

1.1. MUJERES EN EL PODER LEGISLATIVO

Los principales ámbitos en los que se ha logrado la incorporación de un número significativo de mujeres a través de la implementación de cuotas son los cuerpos legislativos nacional y provinciales. Todas las jurisdicciones locales, con excepción de las provincias de Jujuy¹² y Entre Ríos, cuentan con normas para establecer proporciones mínimas del 30% de mujeres. En los casos de Río Negro, Córdoba y Santiago del Estero, el mínimo es del 50% de los cargos legislativos a cubrir.

1.1.1. *Mujeres en el Poder Legislativo nacional*

Luego de las elecciones de 2007, la cantidad de legisladoras aumentó de 86 a 103 en la Cámara de Diputados de la Nación, la mayor desde la recuperación

10 Para un desarrollo de la discusión conceptual sobre los alcances de esta “representación femenina” en relación con la idea de “inclusión femenina”, así como las posibles razones del surgimiento de las mujeres como nuevos actores políticos, véase “Participación de las mujeres en cargos públicos”, en ELA, ob. cit.

11 No incluimos en este capítulo información sobre la presencia de mujeres en el ámbito del Poder Judicial, en particular en los tribunales superiores de justicia, ya que aunque dan cuenta de la segregación horizontal y vertical en ese ámbito de trabajo, las lógicas de incorporación de integrantes a la magistratura y las condiciones de su promoción son diferentes de las que se aplican en el Poder Ejecutivo y el Legislativo. La información sobre la presencia de mujeres en el Poder Judicial así como una discusión más completa de la situación de las mujeres en ámbitos legislativos y ejecutivos se encuentran disponibles en ELA, ob. cit.

12 En la provincia de Jujuy, un grupo de organizaciones y activistas entablaron, durante el primer semestre de 2009, una acción judicial para requerir la sanción de una ley de cupo local.

de la democracia. Con este incremento, las mujeres pasaron a conformar el 40,2% de la Cámara baja. Visto desde una perspectiva histórica, el número y porcentaje de mujeres en Diputados se fue incrementando desde la primera aplicación de la Ley de Cupo en 1993 (con la excepción de una pequeña disminución en las elecciones de 1999). Sin embargo, luego de las elecciones legislativas de 2009, la cantidad de mujeres legisladoras disminuyó de 103 a 99 (38,5%).

En la Cámara de Senadores de la Nación, ya en 2007 la cantidad de senadores nacionales disminuyó de 31 a 28 y, desde las elecciones de 2009, son 26 las mujeres que la integran; por lo tanto, constituyen actualmente el 35% de la Cámara alta. Esta disminución es curiosa, puesto que la proporción se había mantenido por encima del 40% (y un mínimo de 30 senadoras) después de las elecciones de 2003 (43,7%) y 2005 (42,3%). En cuatro jurisdicciones que contaron con dos senadoras durante el período 2001-2007 (la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y las provincias de Chaco, Entre Ríos y Tierra del Fuego), se eligió sólo una mujer para ese cargo en las elecciones de 2007. Además, la banca por la provincia de Buenos Aires dejada por la actual presidenta, Cristina Fernández, fue ocupada por un varón.¹³

Si bien la presencia del 35% de mujeres en el Senado argentino y el 38% en la Cámara de Diputados de la Nación está lejos de ser una causa de alarma, estas disminuciones son llamativas y dan cuenta de la necesidad de nuevas estrategias para revertir la aparente tendencia de los partidos a aplicar el mínimo establecido por las normas vigentes, y a ignorar los compromisos que implican las normas de cupo considerándolo como un “techo” para coartar el acceso de las mujeres a los cargos públicos.

1.1.2. La presencia de las mujeres en las legislaturas provinciales

A pesar de la vigencia de cuotas en casi todas las jurisdicciones, la incorporación de más mujeres a las legislaturas provinciales se ha visto frustrada. Si se comparan los datos de diversos años,¹⁴ se podría señalar que el panorama en

13 También en otras oportunidades el puesto vacante dejado por una mujer fue tomado por un varón, como en el caso de Judith Forstmann (senadora por la provincia de Santa Cruz, que había reemplazado a su vez a Alicia Kirchner en 2007, luego de la asunción de esta última como integrante del Gabinete nacional), cuya banca fue ocupada por Jorge Banicevich luego de su fallecimiento en abril de 2009. Esta violación de las normas de cupo femenino dio lugar a infructuosas protestas y presentaciones por parte del movimiento de mujeres y sus organizaciones.

14 ELA, *Informe sobre Género y Derechos Humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina*, Buenos Aires, Biblos, 2005.

esos ámbitos legislativos no sólo no ha mejorado, sino que en algunos aspectos ha sufrido un cierto grado de deterioro. Hace cinco años, 13 provincias contaban con más del 30% de legisladoras al menos en una cámara, una más que después de las elecciones de 2007. La cantidad de legisladoras disminuyó (al menos en una cámara, en los casos de los cuerpos bicamerales) en 14 jurisdicciones.¹⁵

Estos datos muestran que las leyes de cuotas no garantizan su aplicación.¹⁶ En 13 de las 22 provincias donde rigen, no se alcanza el porcentaje mínimo de representación femenina al menos en una cámara. Entre las provincias, se destaca la situación de Entre Ríos, donde no se ha establecido un cupo y no hay participación femenina en su Cámara de Senadores.

En síntesis, puede concluirse que a partir de las elecciones de 2007, menos mujeres integran los poderes legislativos provinciales. El aumento de 19 legisladoras en algunas cámaras no compensa la pérdida de 32 en otras, lo que deja un balance negativo. Estos datos muestran la dificultad que experimentan las mujeres para ocupar cargos públicos en jurisdicciones locales, situación que se reproduce en el Poder Ejecutivo y en el Poder Judicial.

1.2. MUJERES EN EL PODER EJECUTIVO

El logro más significativo de los comicios de 2007 fue la elección de una mujer para la Presidencia de la Nación, por primera vez en la historia argentina,¹⁷ con el 44,92% de los votos. Es significativo, además, que la principal candidata presidencial de la oposición haya recibido el 22,95% de los votos, de manera que las candidatas fueron votadas por casi el 70% de la población.¹⁸ También

15 Según datos resultantes de las elecciones de 2007, esta situación se registra en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Jujuy, La Pampa, La Rioja, Misiones, San Juan, San Luis, Santa Fe y Tierra del Fuego. En cambio, la cantidad de mujeres aumentó (al menos en una cámara, cuando se trata de cuerpos bicamerales) en sólo nueve jurisdicciones: Catamarca, Chaco, Corrientes, Neuquén, Río Negro, Salta, San Luis y Tucumán, donde se registró un aumento notable de siete legisladoras luego de las elecciones de 2007.

16 Más aún, no hay investigaciones empíricas que permitan indagar cuánto se cumplen las normas de cupo vigentes en jurisdicciones locales, en el ámbito de los consejos deliberantes municipales, consejos escolares, etc.

17 María Estela Martínez de Perón (1974-1976) llegó al puesto por sucesión presidencial, dado que ocupaba el cargo de vicepresidenta en el momento de la muerte del presidente en ejercicio, Juan Domingo Perón.

18 El dato corresponde a los publicados por la Dirección Nacional Electoral, Ministerio del Interior, Elecciones 2007,

<http://www.resultados2007.gov.ar/paginas/f_top.htm>.

en 2007, se concretó otro hito con la elección de la primera gobernadora provincial, en Tierra del Fuego, que no sólo es la primera, sino también la única en el país.¹⁹ De todas formas, las mujeres no están ausentes de los poderes ejecutivos provinciales: siete provincias cuentan con vicegobernadoras, una cifra alentadora. No obstante, sería necesario indagar sobre el poder de acción real de quienes ocupan esos cargos en las provincias; de lo contrario no puede descartarse la hipótesis de que la presencia de mujeres en esos puestos sea meramente simbólica, con baja o nula capacidad de acción e incidencia política real.

1.2.1. Mujeres en los ministerios

El impacto que tiene una mujer en el Poder Ejecutivo nacional parece haber repercutido poco en los ministerios. Sobre un total de trece ministerios, sólo tres están a cargo de mujeres. Uno corresponde a un área que la tradición relaciona con las mujeres –Desarrollo Social– y los restantes son de carteras menos convencionales en términos de presencia femenina: Defensa y Producción.

Los ministerios son ámbitos relevantes para la formulación e implementación de políticas públicas. Lejos de idiosincrasias partidarias, con un acceso diferencial a los medios de comunicación, el financiamiento y otros recursos, los ministerios, secretarías y subsecretarías constituyen espacios donde las mujeres podrían destacarse y contribuir a la vida pública, más allá de la vía electoral. No obstante, se observan tendencias poco alentadoras en esos ámbitos. Según datos de marzo de 2009, es preocupante la ausencia de mujeres en las dependencias superiores de los ministerios de Relaciones Exteriores, de Planificación Federal y de Producción, lo cual indicaría la vigencia de los estereotipos que han excluido a las mujeres de esas áreas.

La baja proporción femenina en puestos de conducción en estos niveles políticos es contundente cuando se la considera en el contexto más amplio de la composición del personal de los ministerios. En ninguno las mujeres a cargo de secretarías y subsecretarías constituyen más del 25%, dato que toma relevancia si se lo compara con las cifras del Informe de Situación del Registro de Personal del Sistema Nacional de la Profesión Administrativa (Sinapa), corres-

19 Es significativo que la provincia de Tierra del Fuego sea la menos poblada de la Argentina. Esta tendencia a la elección de mujeres para el máximo cargo ejecutivo en jurisdicciones con poca población se repite en el ámbito municipal.

pondiente al 31 de diciembre de 2005.²⁰ Según la información allí publicada, las mujeres se encuentran subrepresentadas en la Jefatura de Gabinete de Ministros y en los ministerios nacionales entonces existentes. Aún en el ministerio con la menor proporción de mujeres, el de Planificación Federal, constituyen casi un tercio del personal; sin embargo, ninguna secretaria o subsecretaría dependiente de ese ministerio estaba a cargo de una mujer, según información disponible a marzo de 2009. Por otro lado, no sorprende que los ministerios con las mayores proporciones de personal femenino sean los de Educación (65,5%) y Desarrollo Social (63,5%). No obstante, el porcentaje de secretarías y subsecretarías a cargo de mujeres en esos ministerios está muy por debajo de esas cifras.²¹

1.2.2. La participación de las mujeres en los poderes ejecutivos municipales

Un fenómeno característico de los procesos de democratización en muchos países latinoamericanos ha sido el nuevo rol de los municipios como espacios de participación. Quizás a raíz de la creciente falta de confianza en las instituciones tradicionales, estos países implementaron iniciativas de descentralización y de inclusión de la ciudadanía mediante mecanismos como el presupuesto participativo. Estos procesos apuntan a una mayor democratización de las relaciones entre el Estado y la sociedad civil y buscan aproximarse al ideal de la democracia participativa, más difícil de alcanzar en las esferas provincial o nacional. Ante estas circunstancias, podría esperarse que la creación de nuevos espacios de participación generara mayores oportunidades para el liderazgo de las mujeres en el ámbito local.

Sin embargo, sólo el 9,8% de los municipios de la Argentina son gobernados por mujeres. En relación con los datos relevados con anterioridad,²² en los

20 Véase <www.sgp.gov.ar/contenidos/onep/informes_estadisticas/informes_estadisticas.html> [última consulta: 4 de marzo de 2010].

21 En el ámbito provincial, la participación de las mujeres en los ministerios y secretarías es muy diversa. De acuerdo con información relevada a marzo de 2009, seis provincias no cuentan con ninguna ministra, mientras que las demás muestran una participación variada: del 83% de ministras en Santa Fe al 46,2% en San Luis. A su vez, la presencia de mujeres en las secretarías provinciales es notablemente mayor. En cinco provincias, las mujeres están a cargo de la mitad de las secretarías provinciales (en el caso de Catamarca, más de la mitad). Si se compara la proporción total de ministras (15,5%) y de secretarías (26%), en los ámbitos provinciales se destaca que la mayor representación femenina aparece en los cargos de menor jerarquía.

22 ELA, ob. cit., 2005.

últimos años hubo un aumento importante de mujeres titulares de los gobiernos locales en municipios de la provincia de Córdoba e incrementos menores en las de Chaco, Jujuy, Misiones, Salta, San Juan, San Luis, Santa Fe, Santiago del Estero y Tucumán. Por otro lado, la participación de mujeres como jefas de gobierno en el ámbito local disminuyó en Corrientes y Neuquén y, en menor medida, en Formosa. Es evidente que el fomento de una mayor participación ciudadana en la esfera local no ha resultado en mayores oportunidades de liderazgo para las mujeres.

Más allá de las cifras concretas, que de por sí son preocupantes porque muestran la subrepresentación de las mujeres en el ámbito local, no podemos eludir una observación sobre las características de los municipios. Conforme al relevamiento realizado en marzo de 2009, el 80,1% de los municipios a cargo de mujeres tienen menos de 5000 habitantes y el 44,3%, menos de 1000. Apenas seis municipios gobernados por mujeres tienen una población mayor a los 50 000 habitantes y sólo uno –la ciudad de Resistencia, capital de la provincia de Chaco– tiene más de 200 000 habitantes.

Estos datos son preocupantes por varias razones: por un lado, la bajísima representación de mujeres en los poderes ejecutivos municipales y su sobrerrepresentación en los municipios pequeños es exacerbada por la desigualdad inherente entre municipios. En otros términos: en política, el tamaño es relevante. Si bien no es una fórmula exacta, éste implica influencia, tanto por la magnitud de la población a la que concierne como por los recursos que maneja la jurisdicción. Además, en otra medida de influencia, mayor población significa mayor reconocimiento y prestigio. Innumerables líderes políticos encuentran en los cargos municipales puntos de partida para lanzar carreras políticas en el ámbito provincial o nacional. Si bien ésta no es de ningún modo la única fuente de representantes políticos, la escasez de mujeres en el ejercicio de cargos ejecutivos municipales también podría redundar, no sólo en una participación femenina más baja en otros niveles políticos, sino también en menor poder político en el ejercicio de funciones en estas otras esferas.

1.3. LAS MUJERES EN EL CONGRESO DE LA NACIÓN:

¿PARIDAD DE PARTICIPACIÓN?

La amplia participación de mujeres en los ámbitos legislativos y ejecutivos es un reclamo de legitimidad democrática, antes que un requisito para establecer y avanzar en una agenda de género en tales ámbitos de discusión, formulación e implementación de políticas públicas. Sin embargo, a pesar de que la participación de mujeres (y de otros colectivos de personas) en ámbitos públicos y políticos es deseable *per se*, es importante trascender el análisis cuantitativo e indagar su significado en términos cualitativos. Para ello, a continuación se

analizará el caso de las mujeres en el Congreso de la Nación –donde constituyen más del 35% de sus integrantes–, con el objetivo de identificar algunos factores que favorecen o dificultan la verdadera influencia y poder de acción de las mujeres en cargos públicos.²³

Los bloques partidarios son otra instancia de poder dentro del Congreso: a pesar de que las mujeres constituyen el 38% de la Cámara de Diputados, de un total de 34 bloques, sólo 11 están presididos por mujeres y 6 de ellos son bloques unipersonales.²⁴ La escasa presencia femenina entre presidentes de bloque –y específicamente en el plenario de labor parlamentaria– limita su capacidad de incidir en la toma de decisiones sobre las prioridades legislativas, aun en situaciones de coordinación de sus esfuerzos más allá de sus diferencias partidarias. Con la renovación de la Cámara de Diputados de 2009, las mujeres perdieron las tres vicepresidencias que habían alcanzado por primera vez luego de las elecciones de 2007.²⁵

En los últimos años, se observaron cambios importantes en otra instancia del Congreso: las comisiones de elaboración y discusión de las propuestas legislativas. Allí, la cantidad de presidencias ejercidas por mujeres se mantuvo proporcional a su presencia total en cada cámara. En diputados, previo al recambio de diciembre de 2009 las mujeres estaban a cargo del 34% de las comisiones permanentes y especiales.²⁶ Esto representa un incremento con respecto a períodos anteriores y mantiene la tendencia de crecimiento de las últimas décadas.

El 9 de abril de 2008, el Senado sancionó un proyecto para la creación de la Comisión Especial Banca de la Mujer,²⁷ constituida gracias a la presión ejer-

23 En este análisis no se puede pasar por alto las relaciones de poder externas al Congreso: aun si se llegara a alcanzar un escenario parlamentario ideal, en el que las mujeres ejercieran la misma influencia y poder que los hombres, sería sumamente difícil promover los temas que ellas consideren prioritarios sin la confianza e interés de la ciudadanía y en un marco de naturalización de la deferencia legislativa frente al creciente avance del poder presidencial. Frente a este panorama, la capacidad de incidencia de las legisladoras se ve limitada.

24 En otros cuatro casos se trata de bloques de dos, tres, cinco o seis integrantes. El restante es un bloque integrado por 19 legisladores. Los tres bloques con mayor cantidad de integrantes son presididos por legisladores varones.

25 Esta información corresponde a la constitución de bloques y elección de autoridades de diciembre de 2009.

26 No se cuenta con información sobre las presidencias de todas las comisiones permanentes de la Cámara de Diputados, resultantes de la reconfiguración de diciembre de 2009. Por lo tanto, los datos sobre presidencias de comisiones corresponden a la composición anterior de Diputados.

27 La Banca de la Mujer estaba integrada por todas las senadoras nacionales con la finalidad de “asesoramiento, consulta, control y monitoreo de las leyes

cida por las senadoras con el objetivo de incidir desde una perspectiva de género en los temas globales de discusión en el Congreso. Sin embargo, a pesar de ser prometedora y de contar con objetivos ambiciosos, la creación de la Banca de la Mujer dejó abierta una cuestión importante. Dentro de la estructura del Senado, la Banca fue creada como una comisión especial (y por lo tanto sin presupuesto), lo que generó una situación compleja, porque –según el reglamento de la cámara– el funcionamiento de este tipo de comisiones “en ningún caso podrá exceder de un año contado a partir de la fecha de su efectiva conformación. La cámara con el voto de dos tercios de sus miembros podrá disponer por única vez, una prórroga máxima de seis meses”.²⁸ Por ese motivo, las funciones de la Banca cesaron en octubre de 2009 y resulta incierto si, con su nueva composición, el Senado volverá a aprobar un proyecto de esta naturaleza.

Uno de los mayores obstáculos a la paridad de participación entre varones y mujeres es lo que Nancy Fraser llama “[el] ‘doble turno’ que cumplen las mujeres, que constituye un obstáculo distributivo a su plena participación en la vida política”.²⁹ Debido a la división de tareas en el ámbito familiar, las mujeres –sean legisladoras, gobernadoras o integrantes del Poder Ejecutivo– siguen siendo las principales responsables del cuidado de los hijos y del hogar. Según las entrevistas realizadas en una investigación reciente,³⁰ muchas de las legisladoras enfrentan el desafío de cumplir tanto con sus responsabilidades legislativas como con las familiares. Esas dificultades son similares a las que enfrentan otras mujeres, que ven limitado el ejercicio de su autonomía en el desempeño de su trabajo remunerado por la ausencia de políticas de cuidado que permitan una equitativa distribución de las responsabilidades familiares y laborales entre varones y mujeres y por la sociedad en su conjunto. Éste será el tema de los siguientes apartados.

relacionadas con la igualdad de derechos, oportunidades y trato entre mujeres y varones, en virtud de lo establecido en el art. 75, incs. 19 y 23, de la Constitución Nacional” (Resolución 65/08, art. 2).

28 Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, art. 85.

29 Nancy Fraser, ob.cit., p. 6.

30 Jutta Borner, Mariana Caminotti y Jutta Marx, *Las legisladoras. Cupos de género y política en Argentina y Brasil*, Buenos Aires, Siglo XXI Editora Iberoamericana, 2007.

2. EL DERECHO AL TRABAJO Y LA OCUPACIÓN DE LAS MUJERES

En esta sección se evalúa el grado de avance de medidas impulsadas por el Estado argentino con miras a mejorar la situación de las trabajadoras. En primer lugar, se presenta un panorama de la condición de la mujer en el mercado laboral, descrito en términos de nivel de actividad económica, subutilización de la fuerza de trabajo femenina y diversas formas de segregación genérica. A continuación, sin pretender constituir una recopilación acabada de la legislación vigente en materia de seguridad social, se identificarán las principales dificultades para el acceso a ella, incorporando el enfoque de género al análisis. Luego se examinarán los programas de transferencia de ingresos condicionados que tienen como principales “beneficiarias” a las mujeres en situación de pobreza, atendiendo a las últimas medidas puestas en marcha en materia de política pública asistencial a la luz de las recomendaciones que efectuó el Comité de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés) con vistas a mejorar la situación de las mujeres en todos los ámbitos.

2.1. SITUACIÓN DE LAS MUJERES EN EL MERCADO LABORAL³¹

En el contexto de reactivación económica que protagonizó la Argentina durante el período 2003-2006, se observó un aumento del empleo y la disminución del desempleo femenino. No obstante, persisten brechas de inequidad de

31 En este apartado se presentan datos de la EPH (INDEC), analizados en el ELA, ob. cit., 2009. Restan hacer algunas aclaraciones de índole metodológica, dado que las estadísticas disponibles en la Argentina presentan algunos condicionamientos para examinar la situación de igualdad de oportunidades entre varones y mujeres. La EPH tiene una cobertura geográfica limitada a capitales provinciales y grandes centros urbanos. De modo que si bien la desigualdad de oportunidades tiene intensidades y manifestaciones distintas según el ámbito geográfico y tiende a incrementarse en las zonas rurales, las estadísticas actuales con las que cuenta la Argentina no permiten monitorear esta situación. Por otra parte, las diversas formas de segregación que presenta el mercado de empleo urbano requiere de datos estadísticos que permitan examinar en profundidad cómo se manifiesta la desigualdad en los distintos sectores económicos. Sin embargo, la EPH no siempre permite este tipo de análisis, pues al ser una encuesta es complejo trabajar con grupos pequeños de población. Además, para contar con datos que permitan el diseño de políticas, sería preciso examinar los diferenciales entre varones y mujeres a lo largo de la carrera laboral, pero la disponibilidad de datos en este sentido es escasa. Salvo por algunos trabajos recientes realizados con información del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP), vinculada a asalariados privados –que serán tomados en cuenta en el análisis–, es muy difícil abordar esta cuestión.

género: de acuerdo con datos de 2006, el 15,1% de las mujeres estaba desocupado, contra el 8,7% de los varones. En la misma dirección, la subocupación horaria disminuyó menos para las mujeres que para los varones y, en consecuencia, las brechas de género se ampliaron: estaba subocupado el 13,1% de las mujeres, contra el 8,2% de los varones. Para analizar lo ocurrido en el último período, es necesario examinarlo en relación con lo ocurrido en la década de 1990. En ella, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo creció, impulsada por la caída del empleo de los jefes de hogar y el consiguiente deterioro de los ingresos familiares.³² Considerando este fenómeno, es importante preguntarse si las tasas de actividad femenina aumentaron o se estancaron con la reactivación económica, a partir del año 2003. Los datos disponibles indican que, en términos generales, los niveles de participación económica femenina se han estancado, y que han sufrido incluso una leve disminución. Ante este panorama puede considerarse que la reactivación económica y el crecimiento del empleo no estimulan la participación económica de las mujeres ni promueven su integración al mercado laboral.

En la Argentina el aumento de la tasa de actividad femenina durante la década de 1990 se explicó, en parte, por una significativa activación de las mujeres de menores ingresos; cabría entonces interrogarse sobre el comportamiento de ese grupo en los años recientes. Los cambios operados en el período 2003-2006 no fueron uniformes para todas las mujeres. Por el contrario, el impacto diferencial para las de menores recursos económicos quedó en evidencia, ya que los datos confirman un proceso de segregación de las mujeres menos educadas. Las que viven en los hogares más pobres tienen una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: sólo 1 de cada 3 mujeres pobres se encuentra económicamente activa. Además, más de tres cuartas partes (76,5%) se encuentran en situación de vulnerabilidad laboral: sin ocupación, asistidas por un programa social de transferencia de ingresos o con un empleo precario (asalariadas del sector privado no registradas y trabajadoras de servicio doméstico). Durante los últimos años, la proporción de mujeres ocupadas en actividades precarias se ha incrementado, y es más alta que la verificada en el grupo de mujeres de hogares con mayor nivel de ingreso, entre las cuales las ocupaciones precarias sólo abarcan al 14% de las mujeres ocupadas.

32 En un período de poco más de una década (1990-2002), la tasa de actividad de mujeres de 15 a 65 años se incrementó en el 7,6% (Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, "Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005", Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, 2005).

La reactivación económica registrada en el período en cuestión tampoco modificó de manera verificable la distribución ocupacional consolidada en décadas anteriores. La segregación ocupacional horizontal, esto es, la sobrerrepresentación femenina en determinadas ramas de actividad, persiste aun cuando la tasa de ocupación de las mujeres se incrementó. La tasa de participación femenina para el total de empleos públicos y privados no cambió sustancialmente: de 68,7% en 2003 pasó al 71,4% en 2006. Al mismo tiempo, continúa presentándose una gran concentración femenina en los servicios sociales y comunales y en la administración pública. Por otra parte, no ha habido cambios significativos ni tendencias diferentes en los grupos más jóvenes.

Si se toma en consideración la tasa de feminidad³³ por rama de actividad, se observa que, en la administración pública y los servicios sociales y comunales (incluye educación y salud), es mayor a 100 –mayor concentración femenina–, mientras que en la industria, el comercio, la construcción, el transporte y los servicios económicos es inferior. La misma tendencia se evidencia entre los asalariados privados registrados: las mujeres se encuentran subrepresentadas en la industria (18,4%), el transporte y las comunicaciones (14,8%), y predominan en servicios sociales y de salud (73,1%) y enseñanza (73%).³⁴

Otra problemática en el mercado laboral es la concentración de mujeres de escasos recursos económicos en segmentos de empleo que tienen menores beneficios y derechos que el resto de las personas asalariadas. Pese a que algunos de estos segmentos revisten ciertas particularidades, nada habilita a que su tratamiento sea discriminatorio. Un ejemplo elocuente es el servicio doméstico remunerado, una de las principales ocupaciones de las mujeres de escasos recursos, que se caracteriza por tener las peores condiciones de trabajo, salario y protección social. Se trata, en términos generales, de población femenina que realiza trabajos de atención del hogar (limpieza, cocina, compras) y, frecuentemente y de manera simultánea, del cuidado de los hijos e hijas menores de sus empleadores en los horarios extraescolares.³⁵ En el período 2003-2006, no se produjeron cambios en la incidencia del servicio doméstico remunerado en el empleo: explica el 18,7% de la ocupación femenina mayor de 14 años.

33 La tasa de feminidad relaciona el número de mujeres y el de varones por 100. Así, los números inferiores a 100 indican mayor presencia masculina; 100, paridad; y más de 100, mayor presencia femenina.

34 Datos extraídos de ELA (2009), citado.

35 Corina Rodríguez Enríquez, "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer (Quito, Ecuador), Santiago de Chile, CEPAL (Unidad Mujer y Desarrollo), 2007.

La mayoría de las mujeres trabajadoras del servicio doméstico se caracterizan por ser jefas de hogar y mayores que sus congéneres del sector privado. Por otra parte, sus hogares tienen mayor presencia de menores y el índice de pobreza es más alto. Estas trabajadoras también se caracterizan por un nivel educativo menor que las asalariadas del sector privado: más de las tres cuartas partes no concluyó el nivel medio. Finalmente, es mayor la proporción de migrantes internas y extranjeras, en relación con el resto de las asalariadas.³⁶

La regulación legal aplicable a las trabajadoras de servicio doméstico es discriminatoria.³⁷ El sector se encuentra regulado aún hoy por medio de un Estatuto Especial de 1956 (Decreto 326) que queda fuera del alcance de la Ley 20 744 o Ley de Contrato de Trabajo (LCT). Esta regulación especial tiene un fuerte componente discriminatorio: en primer lugar, los requisitos para gozar de la protección de la ley son más estrictos que los vigentes para la configuración de un trabajo en relación de dependencia, conforme la LCT. En segundo lugar, los derechos de preaviso e indemnización por despido de las trabajadoras alcanzadas por el régimen de ese decreto son discriminatorios respecto de los derechos contemplados en la LCT. Del mismo modo, y a pesar de que el servicio doméstico es una de las principales ocupaciones de las mujeres de sectores populares, las normas vigentes tampoco reconocen el derecho a la licencia por maternidad.

La existencia de una segregación ocupacional vertical es otro de los mecanismos que generan condiciones desiguales en el mercado laboral. Dentro de una misma rama de actividad, las mujeres ocupan puestos jerárquicos, directivos, especializados y otros lugares de decisión en menor medida que los varones. Existe un “techo de cristal” (*glass ceiling*), una metáfora que da cuenta de las barreras invisibles pero reales que obstaculizan el ascenso de las mujeres a posiciones directivas, concentrándolas en un “piso pegajoso” (*sticky floor*), esto es, en ocupaciones de bajas calificación y remuneración y bajo prestigio. Los resultados de una encuesta de la Fundación de Investigaciones Económicas

36 En la Argentina se encuentra vigente un régimen de promoción de la regularización del empleo doméstico, con una reducción impositiva que beneficia a los empleadores y empleadoras de este servicio: consiste en un régimen de créditos fiscales por el cual los contribuyentes del impuesto a las ganancias pueden deducir de su declaración impositiva el costo de los aportes y contribuciones por trabajadores inscriptos al régimen especial de seguridad social para empleados del servicio doméstico. Sin embargo, aun con este régimen de reducción impositiva se lograron avances poco significativos: el porcentaje de empleadas ocupadas sin registro se redujo del 90% en el año 2005 al 81,9% en 2006.

37 Se sigue lo desarrollado en ELA, ob. cit., 2009.

Latinoamericanas (FIEL)³⁸ expresan de manera contundente este fenómeno: el 38% de las empresas argentinas encuestadas declaró no tener ejecutivas. En el 60% de los casos que declararon tenerlas, sólo representaban el 20% de todos los puestos. La mayor participación de mujeres en cargos jerárquicos se da sobre todo en empresas de servicios y comercio, con un menor volumen de facturación y rango intermedio de empleo.

Pese al crecimiento económico y la mejora de los principales indicadores sociales, en el período 2003-2006 no fue revertida la brecha entre ingresos de varones y de mujeres. Por el contrario, la inequidad ha persistido y, en algunos casos, se incrementó, es decir que también aumentó la proporción de mujeres en situaciones desventajosas respecto del nivel de ingreso. En consecuencia, las mujeres son mayoría en los grupos de ingresos más bajos.

La evidencia es concluyente en el sentido de que persisten situaciones de discriminación salarial.³⁹ En primer lugar, se registran diferencias en el promedio de ingresos de asalariados y asalariadas. Al considerar las posibles causas, se observa sobrerrepresentación femenina en empleos de tiempo parcial y subrepresentación en posiciones de altos niveles jerárquicos. Sin embargo, debe considerarse que el hecho de que haya un acceso diferencial a los cargos jerárquicos y a ocupaciones de tiempo completo no explica por sí solo las brechas salariales. Un estudio efectuado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación constató que, a iguales condiciones jerárquicas e igual carga horaria, persisten brechas salariales, que se agudizan en el sector privado.⁴⁰ Dado que las mujeres tienen un mayor peso en el empleo público y en el empleo privado no registrado, sufren más el retraso de los incrementos salariales producidos desde mediados de 2003. Si bien la brecha de remuneraciones ha ido disminuyendo a lo largo del tiempo, cuando se compara el ingreso horario para determinadas categorías ocupacionales, siempre hay que considerar que la elección de trabajar menos horas por parte de las mujeres o de interrumpir su participación en el mercado laboral a lo largo del ciclo de vida (en los años reproductivos) no es una elección libre. Muy por el contrario, está condicionada por los mandatos sociales que determinan las decisiones individuales de las personas de cada sexo y por la ausencia de servicios

38 Realizada en 2007 en la Argentina, sobre una muestra de 2300 empresas representativas del 40% del PIB de la economía de negocios.

39 Cf. ELA, ob. cit., 2009.

40 No obstante el reducido número de casos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares –lo que no permite ser concluyente–, se observa que a iguales condiciones de jerarquía (por ejemplo, directores, jefes) persisten brechas salariales importantes. Cf. Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, ob. cit.

para proveer del cuidado que requieren los integrantes dependientes del hogar (menores, adultos mayores, personas con discapacidades). Sobre estos temas volveremos más adelante.⁴¹

2.2. PROBLEMAS DE ACCESO A LA SEGURIDAD SOCIAL

Las inequidades y situaciones de discriminación en el mercado laboral no se expresan sólo en las diferentes tasas de participación y desocupación entre varones y mujeres, sino también en la calidad del empleo al cual acceden las mujeres. Como se pudo observar, en el último período no se modificaron sustancialmente la exclusión femenina en el mercado laboral –en especial, de aquellas más pobres– y la sobrerrepresentación en ocupaciones de baja calidad. En rigor, las mujeres continúan sobrerrepresentadas entre los trabajadores de tiempo parcial y los empleos informales y precarios.

El gran porcentaje de mujeres en la economía informal y en empleos precarios determina su grado de exclusión del sistema previsional. Esto no sólo impacta en las condiciones de trabajo presentes, sino también en la posibilidad de acceder a beneficios de la seguridad social en el futuro. En consecuencia, la dificultad para acceder a puestos asalariados cubiertos por la seguridad social no sólo implica diferenciales en la cobertura actual (en términos de salud y seguro de riesgos del trabajo), sino que también impacta en el ingreso presente (en general, los salarios son menores) y en las condiciones futuras (la falta de aportes condiciona el acceso a la jubilación). En particular, a fines de 2009, las trabajadoras informales y no registradas no tenían acceso al régimen de asignaciones familiares. Sin embargo, la reciente incorporación de la denominada Asignación Universal por Hijo para Protección Social resuelve sólo parcialmente esta situación en tanto no se trata de una asignación universal sino para determinados segmentos de trabajadores informales.⁴²

Como destaca Marco,⁴³ no toda la población en edad de jubilarse se encuentra en las mismas condiciones, como tampoco lo está el segmento de la población que en la actualidad debería reunir fondos para su jubilación. Es-

41 Laura Pautassi y Corina Rodríguez Enríquez, *Vulnerabilidad laboral, instituciones sociales y género en Argentina*, Buenos Aires, WIEGO-CIEPP (Taller Informalidad y Género en Argentina), 2004

42 En el capítulo V de este mismo Informe, se analiza en detalle la asignación universal por hijo.

43 Flavia Marco Navarro, “Rasgos generales de los sistemas previsionales de capitalización individual y de sus contextos laborales y demográficos”, en Flavia Marco Navarro (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

tas disparidades, en general, se relacionan con los niveles de ingresos, con la inserción en el mercado laboral o la no pertenencia a él, con los perfiles ocupacionales y con el sexo de la ciudadanía. Además, debe considerarse que las mujeres son más longevas que los varones, por lo tanto deben estar más tiempo inactivas, sin un ingreso proveniente de su trabajo. En consecuencia, pasarán una mayor cantidad de años de su vida en calidad de pensionadas. Sin embargo, esto no sucede en la práctica, ya que no son las principales beneficiarias del sistema previsional.

Las razones que explican que las mujeres se encuentran altamente excluidas del sistema previsional –en especial en regímenes de capitalización– son variadas y complejas. Entre ellas se pueden destacar:

- los sistemas en general excluyen a quienes se dedican al trabajo reproductivo, de tal forma que las mujeres denominadas “inactivas” quedan sin acceso a las pensiones o se encuentran atadas a recibir una pensión de viudez o asistencial, en los países donde existe;⁴⁴
- las trayectorias laborales femeninas se caracterizan por ser intermitentes debido a las dificultades para conciliar responsabilidades familiares con la vida laboral;⁴⁵
- la mayor o menor representación femenina en la economía informal resulta determinante para precisar el nivel de exclusión del sistema jubilatorio. Las mujeres se concentran en categorías ocupacionales que ofrecen menores oportunidades de acceder y permanecer en los sistemas de jubilaciones.⁴⁶

44 Sonia Montaña, “La agenda feminista y las reformas de los sistemas de pensiones en América Latina”, en Flavia Marco Navarro (coord.), *ob. cit.*

45 Laura Pautassi, “Legislación previsional y equidad de género en América Latina”, en Flavia Marco (coord.), *ob. cit.*

46 Otro de los aspectos relevantes en los regímenes de capitalización refiere al uso de tablas actuariales para el cálculo del monto de la prestación. Los afiliados que cumplen con los requisitos para jubilarse pueden transferir los fondos de su cuenta de capitalización a una compañía de seguros de retiro, que se encargará en forma periódica de realizar los pagos de la renta vitalicia; o puede efectuar retiros mensuales de su cuenta de capitalización (retiro programado) hasta agotarla. En cualquiera de los casos, el cálculo se realiza en base a una tabla actuarial que considera aspectos demográficos y financieros, sobre la base de una tabla de mortalidad en la que las expectativas de vida son diferenciadas para mujeres y varones. De esta manera, los fondos para mujeres deben dividirse por un número mayor de años, los que transcurren entre la edad de jubilación y la expectativa de vida femenina promedio, lo que da por resultado una pensión menor.

La Argentina ha puesto en marcha una importante reforma previsional que modifica e intenta reparar los déficits de los sistemas de previsión anteriores.⁴⁷ Sin embargo, quedan pendientes importantes desafíos en materia de derechos a la seguridad social, en particular para el caso de las mujeres.

Es fundamental promover el urgente ingreso en la arena política del debate en torno a quién debe garantizar la seguridad social, qué responsabilidad tiene el Estado y sobre la base de qué principios se va a garantizar. Como señalan Gherardi y otras autoras⁴⁸ es necesario promover sistemas de “seguridad social” y no de “protección social”. El difundido uso del concepto de “protección social” refleja el retroceso producido en los últimos tiempos, ya que da cuenta de un modelo restringido en el cual las personas, las familias y las comunidades desempeñan un papel más activo. En contraste, la “seguridad social” incorpora un paquete amplio de previsión, con un fuerte énfasis en las capacidades estatales en la provisión, regulación y financiamiento del sistema, garantizando una red de seguridad en el trabajo y también ante las contingencias sociales.

En la Argentina, los déficits del sistema jubilatorio de capitalización individual fueron numerosos e incrementaron las brechas de género en materia previsional. El aumento significativo de la tasa de actividad femenina del último período no se tradujo en mayores aportes al Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (SIJyP). En rigor, las mujeres representan el 34,5% de los aportantes y el 64% de quienes tienen jubilación o pensión. Sin embargo, la supresión del régimen de capitalización individual no se hizo como una medida correctiva de las inequidades de género y nuevamente estas consideraciones estuvieron ausentes.⁴⁹

Los resultados de la moratoria previsional que se aplicó en la Argentina en 2007 son un claro ejemplo de cómo las brechas en el mercado laboral se reproducen en el sistema previsional: el 87% de las personas que se presentaron a la moratoria previsional fueron mujeres, con una edad promedio de 72 años y las tres cuartas partes de ellas no contaba con ningún beneficio jubilatorio previo. Esta medida tuvo un impacto significativo sobre la ampliación de la cobertura previsional.

47 Para un análisis de dicha reforma, véase CELS, “Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente”, en *Derechos humanos en Argentina. Informe 2008*, Buenos Aires, Siglo XXI, 2008.

48 Natalia Gherardi, Laura Pautassi, Claudia Giacometti y Carla Zibecchi, “Sistemas de protección social y responsabilidades familiares. Articulaciones posibles”, Buenos Aires, ELA-OIT (mimeo), 2008.

49 Cf. “El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres”, ELA, ob.cit., 2009.

La baja cobertura del sistema y la evasión de los propios aportantes (entre otros motivos) pusieron en riesgo la continuidad del SIJyP. Ante este panorama, los sistemas entonces vigentes –el régimen previsional público de reparto y el privado de capitalización individual– sufrieron una importante reforma.⁵⁰ El 20 de noviembre de 2008, la Ley 26 495 dejó sin efecto el régimen de capitalización individual y retornó todos los fondos al manejo estatal con la unificación en el Régimen Previsional Público, que garantiza a todos los afiliados idéntica cobertura y tratamiento. El régimen de capitalización fue absorbido y sustituido por el de reparto, a cargo de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). Una vez más, la nueva reforma de carácter estructural se realizó sin debate alguno en relación con los impactos en términos de género, descontextualizada también de un debate más amplio que considerara la pertinencia de la reforma en general. Si bien los estudios muestran que el régimen de reparto es más favorable para las mujeres –debido a que no establece una estrecha relación entre el aporte efectivo y el beneficio a percibir sino que se calcula sobre la base de un promedio de los últimos salarios percibidos, entre otras cuestiones–, las disparidades de género siguen sin ser consideradas a la luz de los sistemas previsionales en particular, y de la situación en el mercado laboral en general.⁵¹

50 La reforma previsional de 1993 –que entró en vigencia en 1994– creó un Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones (Ley 24 241) que estuvo vigente hasta noviembre de 2008, año en que nuevamente se reformó el sistema y se volvió a la dinámica previa a la reforma.

51 El análisis de las relaciones de género muestra que mujeres y varones no ingresan en el mercado de trabajo en igualdad de condiciones, principalmente por la dificultad para articular el trabajo productivo (en el mercado de empleo) con las responsabilidades familiares (el cuidado de las personas dependientes del hogar), tal como se expone a lo largo de este capítulo. A su vez, las trayectorias laborales se ven condicionadas por las estructuras que discriminan y segregan a las mujeres, lo que determina un ejercicio diferente de las capacidades desde su inicio, en tanto no existe igualdad de oportunidades para la previsión de la contingencia de la vejez, especialmente si se trata de un régimen jubilatorio basado en la capitalización individual. Asimismo, se presentan diferencias en el resultado de las coberturas jubilatorias, ya que no existe igualdad de trato a sujetos con trayectorias laborales y ciudadanas distintas y con diferentes posibilidades de acceso a la seguridad social. En otros términos, si bien la trayectoria laboral es determinante en la posición que ocupará una persona en el sistema previsional, hay problemas intrínsecos del sistema de seguridad social que van a condicionar y posicionar a las personas de diferente manera, entre otras razones, por los mecanismos de segregación existentes. Para un análisis del impacto en términos de género de las reformas previsionales en América Latina, véanse los trabajos contenidos en Flavia Marco Navarro (coord.), *Los sistemas de pensiones en América Latina: un análisis de género*, Santiago de Chile, CEPAL.

El valor del trabajo reproductivo nunca fue parte del debate de los sistemas jubilatorios y sus reformas, como tampoco las diferencias de edad o de años de aportes para acceder al beneficio. La reforma es muy reciente como para poder evaluar el modo en que se completa el traslado de los afiliados de un régimen a otro, de qué manera evoluciona el sistema en general y si en esta nueva etapa se logran corregir los históricos problemas que presentaba el sistema de reparto. Si bien la medida adoptada en noviembre de 2008 por Ley 26 495 es importante en términos de recomposición de un sistema, es de lamentar que el gobierno no haya promovido un debate amplio en relación con los impactos que tiene el retorno al régimen previsional público.⁵² Mucho menos se consideró el efecto en términos de género –y en especial en relación con la disminución de las brechas mencionadas– como tampoco la situación de quienes no se encuentran insertos en una relación de empleo asalariado formal.

2.3. PROGRAMAS DE TRANSFERENCIA DE INGRESOS CONDICIONADOS Y SU CEGUERA DE GÉNERO⁵³

A pesar de la abundancia de evidencias aportadas por las publicaciones que abordan la cuestión del desempleo y la pobreza femenina, estas problemáticas continúan siendo percibidas –por instancias gubernamentales y organismos internacionales– como neutras en términos de género y, por lo tanto, los programas sociales y las medidas de protección contra el desempleo y la pobreza tienden a reproducir las desigualdades sociales entre los sexos.

En los últimos años, se implementaron en distintos países de América Latina programas de transferencia de ingresos y de empleos de emergencia presentados como una “nueva generación”, en la medida en que representan un cambio en comparación con las anteriores políticas sociales de lucha contra la pobreza; éstas se caracterizaban por un enfoque asistencialista, que consideraba a las personas pobres como actores pasivos y no reconocía las particulari-

52 En rigor, son escasas las leyes y las políticas públicas que son el producto de un debate social amplio, democrático e informado promovido por el gobierno. Con pocas excepciones, tampoco el Congreso Nacional aparece como una instancia generadora o impulsora de debates plurales sustantivos que busque la consideración de diversos puntos de vista para la formulación de las políticas.

53 En este apartado se presenta en forma esquemática lo desarrollado por Laura Pautassi y Carla Zibecchi, “La provisión de cuidado y la superación de la pobreza infantil. Programas de transferencias condicionadas en Argentina y el papel de las organizaciones sociales y comunitarias”, Santiago de Chile, Serie Políticas Sociales n° 157, División de Desarrollo Social, CEPAL, enero de 2010.

dades de las distintas “clientelas”. De modo que se produjo un cambio en la forma de diseñar y gestionar las políticas orientadas a la “lucha contra la pobreza”, que se verifica en una clara preferencia –de parte de los gobiernos locales y las agencias de financiamiento internacional– por poner en marcha programas basados en transferencias monetarias entregadas a las madres, en busca de promover el “capital humano” de las familias. Como destaca Valencia Lomelí, estos programas se convirtieron en símbolos de una nueva manera de actuar frente a la pobreza, de un nuevo tipo de asistencia social –respetuoso de los principios de mercado–, y de las reformas económicas de los años ochenta y noventa que atravesaron la región, con un claro predominio de la política social residual y focalizada en la extrema pobreza. Se estima que cerca de veinte millones de familias en América Latina reciben transferencias monetarias condicionadas.⁵⁴

En la Argentina se trata de programas sociales de transferencia de ingresos condicionados, entre los cuales se encuentran el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Programa Familias por la Inclusión Social, que se caracterizan tanto por introducir una mayor corresponsabilidad por parte de los destinatarios (transferencia de ingresos condicionados a través de contraprestaciones laborales y/o condicionalidades vinculadas con la salud y la educación) como por incorporar a las mujeres en calidad de jefas de hogar o titulares del beneficio de sus hijos e hijas.

El Plan Jefes y Jefas surgió en el contexto más agudo de la crisis económica, social y política de 2001-2002, cuando la pobreza alcanzaba al 60% de la población; razón que explica el aumento exponencial en la cobertura –aproximadamente dos millones de destinatarios– en relación con los programas de empleo transitorios anteriores. A partir de finales de 2003, cuando se evidenciaron los signos de recuperación económica, se comenzó a evaluar el paulatino achicamiento y potencial cierre del programa. Los ministerios de Desarrollo Social y de Trabajo, Empleo y Seguridad Social presentaron entonces una propuesta conjunta, orientada al reordenamiento de distintas subpoblaciones dentro del conjunto de receptores del Plan Jefes y Jefas. Por un lado, se visualizó una población con mayores posibilidades de “empleabilidad”, para la cual se planteó fortalecer su “cultura del trabajo”. Por el otro, el resto de los receptores se agruparían en torno a una población con bajas probabilidades de empleabilidad o “inempleables” –posteriormente recatalogados como “vulnerables sociales”–, a quienes debería vincu-

54 Enrique Valencia Lomelí, “Las transferencias monetarias condicionadas como política social en América Latina. Un balance: aportes, límites y debates”, *The Annual Review of Sociology*, 2008, p. 499.

larse con otros programas de atención a grupos vulnerables, relevantes para la calidad de vida de los niños.⁵⁵

La reformulación de los programas basada en estos criterios de “empleabilidad y vulnerabilidad social” lleva a las mujeres más que a los varones a realizar el traspaso de un programa a otro porque el varón sólo puede ser titular del beneficio si no existe una mujer en el hogar.⁵⁶

En cambio, para los receptores del Plan Jefes y Jefas considerados “empleables” o en vías de serlo, en marzo de 2006 se anunció la creación del Seguro de Capacitación y Empleo (Decreto 336/06), sin que su implementación haya avanzado sustancialmente. En marzo de 2007 sólo habían ingresado 32 000 receptores en este programa, lo que da cuenta de su baja extensión.⁵⁷ La información empírica disponible coincide en destacar la existencia de una proporción significativa de mujeres que optan por el Seguro de Capacitación y Empleo, caracterizadas en líneas generales por tener mayor edad e hijos mayores. El nivel de participación femenina en ese programa (78,8%) es aún mayor que en el caso del Plan Jefes y Jefas (72,4%).⁵⁸

Según datos del Ministerio de Trabajo,⁵⁹ en noviembre de 2007 se encontraban registrados 795 274 destinatarios, y en marzo de 2008 eran 700 544, de los cuales el 73,2% eran mujeres. La mayor cantidad se encontraba en edades centrales, se relevó un 70,9% hasta 45 años. Se registró una merma a raíz de la opción del traspaso al Programa Familias, en muchos casos por la mayoría de edad del hijo menor del hogar, con lo cual la disminución en la cobertura no obedece por completo a una mejor inserción ocupacional de los destinatarios. Por el contrario, en muchos casos fue por consecuencia de una “migración”

55 De acuerdo con el Decreto 1506/04, que da origen a esta modificación en la orientación de los planes sociales.

56 Un análisis que incorpora un enfoque de derechos al estudio de los programas sociales ha advertido acerca de lo preocupante que resulta la caracterización de las personas como “empleables” o “inempleables”/“vulnerables sociales”, no sólo por los serios problemas teóricos que conlleva –el énfasis se pone sólo en las características de la oferta y no de la demanda de trabajo–, sino también porque tales definiciones, arbitrarias y discutibles, determinan el acceso a distintos planes sociales que requieren diferentes exigencias de contraprestaciones. Véase CELS, “Programa Familias por la inclusión social. Entre el discurso de derecho y la práctica asistencial”, *Cuaderno de Investigación y Análisis N° 4*, Buenos Aires, CELS, 2007.

57 Íd.

58 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, “Seguro de Capacitación y Empleo: Informe mensual de ejecución y perfil de los adherentes”, MTEySS, Buenos Aires, 2008.

59 Secretaría de Empleo, “Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Resumen”, Buenos Aires, MTEySS, marzo de 2008.

hacia otros programas o por incompatibilidades con los requisitos. De acuerdo con datos del Ministerio de Trabajo, en marzo de 2008 los motivos de desvinculación del programa fueron: en el 38,6% por el traspaso o migración al Programa Familias por la Inclusión Social; el 32,3% por incorporaciones al empleo registrado; el 12,1% por incumplimiento de requisitos (en muchos casos, debido a que los hijos alcanzaron la mayoría de edad); y el 7,1% por adhesiones al Seguro de Capacitación y Empleo.

El objetivo del Programa Familias es “la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social, desde la salud, la educación y el desarrollo de capacidades, posibilitando el ejercicio de sus derechos básicos” (Resolución 825/05 del Ministerio de Desarrollo Social, art. 1°). La prestación consiste en una transferencia monetaria mensual a los hogares beneficiarios de 155 a 305 pesos, de acuerdo con el número de hijos. Como contraprestación, la madre o mujer responsable de los niños menores de 19 años que reciban el subsidio se comprometerá a demostrar controles de salud y de educación, las que consisten en la realización de controles periódicos de salud (según la edad de los niños) y en la presentación de los comprobantes de vacunación. Las contraprestaciones en educación consisten en certificar, trimestralmente, la asistencia a la escuela de los niños de entre 5 y 18 años.

En diciembre de 2007, el Programa contaba con 504 784 familias destinatarias con el 91,6% de mujeres como titulares del beneficio y 1 766 744 niños y niñas alcanzados por la cobertura. El 98,5% de los niños de 0 a 6 años tenía las vacunas al día, mientras que el 88,1% de los jóvenes entre 10 y 17 años se encontraba escolarizado. Las familias reciben una prestación variable según la cantidad de hijos o menores a cargo, o de personas con alguna discapacidad, cuyo monto básico es de 155 pesos cuando hay sólo un menor a cargo, y esta cifra puede llegar a 305 pesos en los casos en que haya 6 menores a cargo. Por encima de ese umbral, la pensión para madres de siete o más hijos alcanza los 390 pesos. A fines de 2007, el Programa Familias se ejecutaba en 357 municipios y en 22 provincias.⁶⁰

Según la información del Ministerio de Desarrollo Social, es notorio el alto cumplimiento de las condicionalidades impuestas: aproximadamente el 90% de asistencia escolar y vacunación, y el 70% con controles del embarazo. Sin embargo, es necesario llamar la atención sobre las disparidades entre provincias: Chaco, Salta, Entre Ríos, Buenos Aires, Formosa y Chubut se encuentran por debajo del promedio nacional. Entre las provincias que se encuentran por

60 Ministerio de Desarrollo Social (2009): Programa Familias por la Inclusión Social. Disponible en <[http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/Buenos Aires](http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/BuenosAires)>, visitada en abril de 2009.

encima del promedio, son pocas las que alcanzan una diferencia significativa; entre ellas San Juan, que se acerca al 90% del cumplimiento en los controles del embarazo.⁶¹

La introducción de condicionalidades como las mencionadas en los programas de transferencia de ingresos sin la inversión en áreas estratégicas de la política social universal –educación pública de calidad y cuidados primarios de salud– podría penalizar a las familias privándolas de una transferencia de ingresos por no utilizar servicios sociales que, o bien no existen, o bien se encuentran en un estado de importante deterioro y colapsados para atender una mayor demanda. Además, no pareciera existir comprobación empírica de que las condicionalidades sean efectivas por sí mismas: en América Latina, las evaluaciones de los programas de transferencia condicionada muestran que, si bien han tenido impacto positivo en el estado de salud y el acceso a la educación de los niños y niñas, resulta dudoso y difícil establecer si esto es atribuible a las condicionalidades. En este sentido, algunos estudios muestran efectos similares en programas de transferencia que no las imponen.⁶²

Tampoco queda claro en qué medida el alto cumplimiento de las condicionalidades que se registra en algunas zonas geográficas ha sido resultado del “estímulo” de los programas, o bien el compromiso era preexistente a su puesta en marcha. Este interrogante surge de la observación de las trayectorias de las madres titulares del beneficio (receptoras). Allí se puede identificar diversas estrategias que llevan adelante las madres para poder sobrevivir y garantizar cierto bienestar a sus hijos e hijas. En el caso argentino, no es posible afirmar que el grado de escolaridad y el control de salud de niños y niñas sean efecto de los programas Jefes y Jefas o Familias. Posiblemente, algunas diferencias en los resultados de las investigaciones disponibles se deban a un criterio metodológico. Algunas investigaciones circunscriben el análisis al período post-asistencia social, y omiten el contexto familiar anterior y las trayectorias previas. Por lo tanto, no permiten identificar puntos de ruptura y continuidad con la dinámica familiar previa al programa.⁶³

61 Cf. ELA, “El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres”, ob. cit., 2009.

62 Alberto Minujín; Alejandra Davidziuk y Enrique Delamónica (2007): “El boom de las transferencias de dinero sujetas a condiciones. ¿De qué manera estos programas sociales benefician a los niños y niñas latinoamericanos?”, *Salud Colectiva*, Buenos Aires, mayo-agosto de 2007.

63 Para un mayor desarrollo de este tema, véase Carla Zibecchi, “Programas de transferencia de ingresos. ¿Más condicionalidades y menos derechos para las madres pobres? Un análisis en base a tres experiencias en América Latina”, *Aportes Andinos* n° 21 (Derechos Humanos y Políticas Públicas), Universidad Andina Simón Bolívar, Quito, mayo de 2008.

Los programas de transferencia de ingresos condicionados han sido objeto de críticas desde diversos ángulos porque refuerzan la idea de que el cuidado es una responsabilidad individual (no social) de las mujeres, que no es compartida con los progenitores varones. A su vez, conllevan situaciones estigmatizantes para las madres en situación de pobreza, pues deben “certificar” las condicionalidades en salud y educación, sin garantías de la existencia de condiciones institucionales adecuadas para que lo puedan efectuar.⁶⁴ Por otra parte, estos programas se caracterizan por su volatilidad, fragilidad y baja institucionalidad, a la vez que carecen de articulación con las políticas universales de salud y educación, las políticas y acciones de conciliación entre trabajo y familia, y las políticas activas para el mercado laboral. Al hacer recaer el cumplimiento de las contraprestaciones laborales y/o condicionalidades sólo sobre las mujeres en situación de pobreza, estos programas aumentan su carga de trabajo no remunerado y merman su disponibilidad de tiempo para dedicarse a actividades remuneradas. Además, los programas tampoco incorporan medidas que faciliten el cuidado de los hijos menores y la incorporación de estas mujeres al mercado laboral. Por último, una política pública que descansa sobre el reforzamiento de las responsabilidades de cuidado de las mujeres de forma exclusiva obliga a reconocer que la satisfacción de las necesidades de los niños y los jóvenes también pasa por hacer lo mismo con las generaciones adultas a cargo del cuidado.⁶⁵ Es imprescindible avanzar en el diseño e implementación de políticas de conciliación entre la familia y el trabajo en el mercado de empleo, entendidas como aquellas políticas públicas que brindan servicios, recursos e infraestructura para atender las necesidades de reproducción social, a partir de garantizar el cuidado y la atención de niños, niñas, adultos mayores y otras personas dependientes.

64 Carla Zibecchi, “Pobreza, Ciudadanía y Género. Algunas consideraciones acerca de las mujeres ‘beneficiarias’ de programas de transferencia de ingresos”, *Pensares* n° 5, publicación del Centro de Investigaciones María Saleme Burnichon de la Facultad de Filosofía y Humanidades, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, noviembre de 2008, pp. 501-528.

65 Al respecto, véanse las críticas que desarrolla Claudia Serrano, “La política social en la globalización. Programas de protección en América Latina”, *Serie Mujer y Desarrollo* n° 70, CEPAL, Santiago de Chile, 2005.

3. EL TRABAJO REPRODUCTIVO: LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y LOS SERVICIOS DE CUIDADO

3.1. EL REPARTO DE LAS RESPONSABILIDADES FAMILIARES Y DE CUIDADO

Las personas desarrollan sus actividades en función del tiempo del que disponen. Si toda actividad cuesta tiempo, es importante reconocer que cada persona tiende a disponer de su tiempo de manera distinta y desigual. De modo que si bien hay un tiempo “objetivo” –que permite medir y clasificar acontecimientos–, éste dice poco acerca de la experiencia subjetiva del tiempo de cada persona. Los tiempos de ocio, descanso y trabajo son difusos para el caso de las tareas domésticas no remuneradas y de cuidado familiar en el interior del hogar. Esto es así porque en el trabajo doméstico y de cuidado familiar existen –en la mayoría de los casos– tareas específicas, denominadas “simultáneas”, ya que pueden ser realizadas al mismo tiempo.⁶⁶

Existe abundante evidencia de que la incorporación de la mujer al mercado laboral no implica un aumento en el reparto de la responsabilidad principal en la realización de las tareas reproductivas, necesarias para asegurar la reproducción y el cuidado de los miembros dependientes del hogar (niños y adultos mayores), que se mantiene en una línea tradicional: las mujeres asumen este rol en mucho mayor medida que los varones y, en consecuencia, le destinan más tiempo.

La bibliografía sobre el tema⁶⁷ destaca el cuidado material que demanda el acto de cuidar (trabajo), su costo económico y la dimensión afectiva que implica. Asimismo, señala cómo durante ciertos ciclos vitales (niñez y ancianidad), las personas necesitan de cuidados especiales, lo cual fue históricamente objeto de análisis y regulaciones en materia de políticas públicas.

La ausencia o deterioro generalizado de las políticas públicas de cuidado lleva a que la resolución del conflicto entre familia y trabajo varíe por clases sociales y según género. De esta manera, se produce un círculo vicioso: los hogares que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados

66 Irma Arriagada, “Los límites del uso del tiempo: dificultades para las políticas de conciliación, familia y trabajo”, ponencia para la Reunión de Expertos “Políticas hacia las familias, protección e inclusión social”, en *Seminarios y Conferencias* n° 46, Santiago de Chile, CEPAL, 2005.

67 Para señalar sólo algunas autoras: Teresa Torns Martín, “De la imposible conciliación a los permanentes malos arreglos”, en *Cuadernos de Relaciones Laborales* n° 23, Barcelona, 2005, pp. 15-33; Joan Tronto, “Vicious Circle of Privatized Caring. In Socializing Care: Feminist Ethics and Public Issues”, Maurice Hamington y Dorothy Miller (comps.), Lanham, Maryland, Rowman and Littlefield, 2006; Nancy Folbre, *The Invisible Heart, Economics and Family Values*, Nueva York, The New Press, 2001.

tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre los miembros; por el contrario, los hogares de bajos ingresos no pueden contratar tales servicios de cuidado privados, lo que conduce frecuentemente a que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente y precaria.⁶⁸

La presencia de niños y niñas en el hogar resulta un condicionante para la participación económica femenina. Por ejemplo, la tasa de actividad de las mujeres con hijos menores es más baja que la de aquellas que no los tienen. Esta tendencia se agudiza a medida que aumenta el número de hijos en el hogar.⁶⁹

Fuentes de datos como la Encuesta de Actividades de Niños, Niñas y Adolescentes (EANNA) arrojan resultados similares: la madre suele ser la principal responsable del cuidado de la progenie en la mayoría de los hogares, tanto en el ámbito urbano como en el rural. Los cambios en la presencia de la madre como principal responsable del cuidado no se explican por una mayor presencia del padre en esta situación, sino por el reparto de la responsabilidad del cuidado entre otras personas. En los hogares más pobres, se observa la participación de los hermanos mayores de 15 años. En cambio, en los hogares más ricos, el servicio doméstico y otros familiares y vecinos participan más en el cuidado. El servicio doméstico remunerado es una figura habitual de los hogares más ricos de la sociedad argentina.⁷⁰

Un estudio realizado por ELA⁷¹ en los tres principales centros urbanos de la Argentina detectó las siguientes situaciones, que reflejan, a grandes rasgos, las estrategias utilizadas para la articulación entre la familia y el trabajo. Mientras que el apoyo que brindan las guarderías y jardines maternos de las empresas donde trabajan las mujeres es prácticamente inexistente, la estrategia de cuidado más utilizada por las mujeres encuestadas son las instituciones educativas (guardería, jardín maternal y escuela) cerca del hogar, seguida por el recurso a las redes de parentesco y/u otro miembro del hogar, recursos más habitua-

68 Corina Rodríguez Enríquez, *Macroeconomía y economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar*, Santiago de Chile, Centro de Estudios de la Mujer (mimeo), 2005.

69 Cf. ELA, "El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres", ob. cit., 2009.

70 Íd.

71 Es una encuesta de percepción a mujeres, que se llevó a cabo en el año 2006. La muestra de 1600 casos representa a las mujeres de entre 18 y 69 años, residentes en los tres principales aglomerados urbanos del país: Área Metropolitana, Gran Córdoba y Gran Rosario. ELA, *Cómo nos vemos las mujeres. Actitudes y percepciones de las mujeres sobre distintos aspectos de sus condiciones de vida*, Buenos Aires, OXFAM-ELA, 2007.

les que el servicio doméstico remunerado u otras formas de cuidado. El mismo estudio revela un dato alarmante: en el Gran Buenos Aires, el 5% de los menores de 14 años quedan solos mientras sus progenitores trabajan.

3.2. LA (ESCASA) OFERTA DE SERVICIOS DE CUIDADO Y LA AUSENCIA DE POLÍTICAS DE CONCILIACIÓN

En términos esquemáticos, en la Argentina las intervenciones estatales dedicadas al cuidado de niños y niñas se restringen a tres grandes acciones. Por un lado, las que se vinculan con el sistema educativo (en especial, jardines maternales y guarderías para la primera infancia, y educación formal del nivel primario). En segundo lugar, el programa de asignaciones familiares y la reciente medida de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social, que funciona en los hechos como un programa focalizado. Por último, los programas sociales que distribuyen bienes o servicios relativos al cuidado de los niños y niñas (la mayoría de ellos, basados en un enfoque asistencialista).

Frecuentemente se ha señalado el rol fundamental que desempeña la educación de nivel preinicial e inicial en la primera infancia en relación con la socialización de niños y niñas, el cuidado y su incidencia en el desarrollo educativo posterior. Son numerosos los estudios que demostraron que los niños y niñas que acceden a una escolarización temprana tienen mejores posibilidades de desempeño en la escuela primaria y en su trayectoria educativa posterior. Sin embargo, en la Argentina, el nivel preinicial tuvo un desarrollo mucho más desigual que el nivel siguiente. Se trata de una oferta educativa urbana, en la cual la iniciativa privada tuvo un peso relevante, en claro perjuicio de los sectores económicos más desaventajados. En consecuencia, el desarrollo de este nivel benefició a los sectores urbanos más favorecidos, quienes ven reforzadas sus probabilidades de éxito en el resto de la trayectoria escolar.⁷²

Frente a todas las evidencias en torno a las potencialidades que tiene dicho ciclo en materia de cuidado y desempeño educativo posterior, investigaciones recientes constataron la falta de oferta estatal tanto en el caso de las guarderías como de los servicios educativos para los niños y niñas más pequeños. La asistencia de niños pequeños comprenden guarderías o jardines maternales (de 0 a 2 años) y el jardín de infantes (de 3 a 5 años). Sin embargo, sólo estas últimas forman parte plenamente del sistema educativo, mientras que el jardín

72 Cf. Emilio Tenti Fanfani, *La escuela vacía. Deberes del Estado y responsabilidades de la sociedad*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1995, pp. 115-156.

maternal se ha desarrollado como función asistencial, desestima su importancia pedagógica y su papel en la organización de los hogares.⁷³

En el caso de la educación básica obligatoria, la extensión de la obligatoriedad al nivel inicial tuvo efectos positivos, con un aumento importante en la oferta y en la cobertura. Sin embargo, una gran debilidad es la limitada cobertura de los establecimientos escolares de doble jornada y la presencia de la gestión privada en este tipo de oferta es notoriamente mayor a la pública.⁷⁴

Un déficit que presenta el servicio educativo argentino con vistas a aliviar las tensiones entre la vida familiar y laboral reside en la baja oferta de escuelas con doble jornada escolar en el sector público. Para el nivel inicial, tanto en el sector estatal como en el privado, la matrícula mayoritaria se concentra en los turnos de media jornada (mañana o tarde), mientras que la jornada doble representa el 2,3% en el sector estatal y el 1,8% en el sector privado. Para el nivel primario, tanto de gestión estatal como privada, la oferta de doble jornada representa apenas alrededor del 5,5% de la cobertura total.⁷⁵

Se verifican importantes disparidades en la tasa de asistencia según el ámbito geográfico donde se constata la tendencia a que la población más vulnerable sea la que menores posibilidades tiene de acceder a servicios educativos y de cuidado fuera del hogar, lo que contribuye a perpetuar el “círculo vicioso” de la pobreza y su transmisión entre las generaciones. Son los niños de los hogares provenientes de zonas rurales del interior del país y aquellos que forman parte de familias pertenecientes al primer quintil de ingresos los que encuentran mayores barreras en el acceso al nivel inicial no obligatorio.⁷⁶

73 Corina Rodríguez Enríquez, *ob. cit.*, 2007.

74 Por ejemplo, en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA), existen 720 establecimientos educativos donde se brinda educación del nivel inicial (común y especial). De este total, la oferta pública estatal representa sólo el 32%. Si se analiza la edad de los alumnos según su asistencia a un establecimiento público y privado, se observa que en el caso de los niños y niñas menores de 2 años existe una diferencia leve entre quienes asisten a establecimientos del sector privado y los del sector público. Sin embargo, a partir de los 2 años, la brecha entre las matrículas de instituciones privadas y públicas se amplía. A partir de la edad de escolaridad obligatoria (5 años), aumenta el número total de matriculados y, al mismo tiempo, se reduce nuevamente la brecha entre los niños y niñas que asisten a instituciones educativas públicas o privadas. Sin embargo, para todas las edades, la matrícula del sector privado supera a la del ámbito público. Véase ELA, “El derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, y al desempeño científico y tecnológico de las mujeres”, *ob. cit.*, 2009.

75 Corina Rodríguez Enríquez, *ob. cit.*, 2007.

76 Cf. ELA, “El derecho a la educación, a la igualdad de oportunidades, y al desempeño científico y tecnológico de las mujeres”, *ob. cit.*, 2009.

Los límites de la cobertura del sistema educativo para edades tempranas forman parte del déficit entre el reconocimiento normativo de derechos y su praxis cotidiana, que fue puesta de manifiesto mediante pronunciamientos judiciales, pues esta vía se constituyó como uno de los medios para presentar demandas en educación.⁷⁷ En este sentido, es imperiosa la necesidad de hacer efectivas políticas de universalización y obligatoriedad del acceso a los niveles preinicial e inicial, con vistas a la promoción de una mayor igualdad en el acceso a la educación y en las trayectorias educativas de los niños y niñas y, en la misma dirección, avanzar en materia de una infraestructura de cuidado de calidad, que garantice el derecho de los progenitores a contar con el apoyo del sistema educativo.

En segundo término, la Argentina cuenta con un sistema de asignaciones familiares que forma parte del salario indirecto. Hasta fines de 2009, estas prestaciones se circunscribían a asalariados formales y funcionaban bajo una lógica de seguro social, quedando excluidos de su percepción aquellos sectores pertenecientes a la economía informal, cuentapropistas, autónomos o monotributistas, desempleados no receptores del seguro de desempleo (por ejemplo, quienes reciben programas de transferencias de ingresos condicionados) y trabajadoras del servicio doméstico, entre otras categorías.⁷⁸ Tal como se analiza en el capítulo V de este Informe, la nueva medida de la Asignación Universal por Hijo corrige parcialmente la anterior situación de exclusión y representa un importante avance en términos de introducir la necesidad de aplicar políticas de transferencias de ingresos de corte universal. Dado el corto plazo transcurrido a partir de la aprobación del decreto que las instituye y los primeros pasos de su puesta en marcha, deberá esperarse para analizar cómo evoluciona la implementación de esta medida y poder medir su verdadero alcance.

Finalmente, la Argentina concentra su accionar en materia de políticas sociales para la niñez en dos focos: por un lado, a través de programas nutricionales y de atención médica a mujeres embarazadas, madres y niños, es decir, programas que atienden el binomio madre e hijo.⁷⁹ En esta línea, se destacan accio-

77 Víctor Abramovich y Laura Pautassi, en Abramovich y Pautassi, (comps.), *La revisión judicial de las políticas sociales. Estudio de casos*, Buenos Aires, Editores del Puerto, 2009; Natalia Gherardi y Carla Zibecchi, "El derecho al cuidado: ¿una nueva cuestión social ante los tribunales de justicia de Argentina?", *Revista de Ciencia Política de la Universidad de Chile* n° 52 (Derecho, Justicia y Política) (en prensa), 2009.

78 Cf. CELS, "Tensiones en un marco de crecimiento económico. La política social pendiente", ob. cit., 2008.

79 Por ejemplo, el Programa Materno Infantil (PROMIN), el Plan Nacer y el Programa Nacional de Desarrollo Infantil Primeros Años, dependientes de la Dirección Nacional de Maternidad e Infancia del Ministerio de Salud de la

nes en los ministerios de Desarrollo Social y de Salud, específicas para determinadas situaciones.⁸⁰ Por otro lado, se encuentran los programas de transferencias de ingresos condicionados, ya analizados, que subordinan el pago de una suma fija al cumplimiento de ciertas cláusulas impuestas a la mujer jefa de hogar o la madre de familia.

En términos normativos, la Argentina restringe sus intervenciones en torno al cuidado en la protección a la madre trabajadora en el régimen laboral (fundamentalmente en el período de gestación, alumbramiento y lactancia).⁸¹ En tanto la regulación del cuidado desde las normas laborales se limita a las trabajadoras formales asalariadas, uno de sus principales déficits es la exclusión de un gran contingente de trabajadores y trabajadoras para los cuales no existe ningún tipo de protección ni cobertura. Es decir que únicamente se contemplan algunas políticas de conciliación en materia de responsabilidades familiares y laborales⁸² para trabajadoras formales insertas en trabajos asalariados.

Por medio de la Ley de Contrato de Trabajo se impone a los empleadores la habilitación de salas maternas y guarderías en función del número de trabajadoras ocupadas,⁸³ pero esta norma nunca fue reglamentada. La posterior Ley 11 317 estableció un cupo de 50 trabajadoras mayores de 18 años para que rigiera la obligación de instalar salas maternas y guarderías, disposición que

Nación (véase <<http://www.msal.gov.ar/htm/Site/promin/UCMISALUD/index.htm>> [última consulta: 4 de marzo de 2010]). En los ámbitos provinciales, existen otros programas de similar naturaleza: por ejemplo, el Plan Más Vida de la provincia de Buenos Aires.

80 Para un desarrollo de este tema, véase Laura Pautassi, "Familias en Transformación. La respuesta de las políticas públicas", en Cecilia Grosman (directora), *Familia monoparental*, Buenos Aires, Editorial Universidad, 2008.

81 Para un análisis completo sobre cómo la normativa laboral contribuye al sostenimiento del modelo familiar según el cual es a las mujeres a quienes competen las responsabilidades del cuidado de la familia, véase Laura Pautassi, Eleonor Faur y Natalia Gherardi, "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad" (*Serie Mujer y Desarrollo* n° 56), Santiago de Chile, CEPAL, 2004.

82 Las primeras políticas de conciliación en el mundo fueron las que se denominaron "*family-friendly policies*"; su objetivo principal fue la incorporación de la familia y su cuidado como un área de trabajo que requiere medidas para hacer posible la igualdad laboral de las mujeres. De allí que surge la denominación de políticas de conciliación laboral/familiar (fundamentalmente, permisos de maternidad/paternidad y la provisión de servicios de cuidado). Para un mayor desarrollo del tema, véase Teresa Torns Martín, ob. cit.; Judith Astelarra, *Género: Políticas Conciliatorias entre los ámbitos productivo y reproductivo y presupuesto público*, ponencia presentada en la Reunión de Expertos del Fondo de Población de las Naciones Unidas, México, Fondo de Población, 2005.

83 Ley 20 744 (de 1976), art. 179.

en los hechos suele ser franqueada por los empleadores contratando hasta 49 empleadas. Más tarde, se dispuso la instalación de jardines maternos zonales para menores de 18 años.⁸⁴ Sin embargo, en los hechos, salvo excepción de algunas jurisdicciones, tampoco se ha implementado de un modo significativo. Algunos convenios colectivos de trabajo aislados reconocen el derecho de los trabajadores a contar con una guardería o a recibir una compensación económica en el caso en que éstas no existan.⁸⁵ En consecuencia, la estrategia de “conciliación” de responsabilidades a través de las guarderías y jardines de las empresas donde trabajan las madres ocupa un lugar residual.

Del mismo modo, y exclusivamente para las trabajadoras formales, la Ley de Contrato de Trabajo contempla el derecho a licencia por nacimiento, que comprende 90 días (45 días anteriores y 45 posteriores al parto), durante la cual el salario de la trabajadora es reemplazado por una asignación familiar de igual monto y a cargo del sistema de seguridad social. Para el padre se contempla una licencia de sólo dos días por nacimiento, dejando en claro el supuesto de que los hijos son responsabilidad casi exclusiva de las mujeres. La norma también habilita los permisos para lactancia de los menores durante el primer año de vida. A su vez, en la Ley de Contrato de Trabajo no existen disposiciones explícitas referidas a períodos de licencia para el cuidado de hijos/as y otros integrantes de la familia a causa de enfermedades. La única excepción es la opción de ejercer voluntariamente el estado de excedencia, que sólo puede ser tomada por la madre.⁸⁶ Aquí se puede visualizar que lo protegido y reglamentado para las mujeres se relaciona con su responsabilidad sobre el mundo privado, más que sobre el *continuum* productivo-reproductivo como eje de análisis de relaciones que incluyen a varones y mujeres, o sobre la eliminación de discriminaciones en el mundo de lo público.⁸⁷

84 Ley 20 582.

85 Cf. Laura Pautassi, Eleonora Faur y Natalia Gherardi, ob. cit.

86 Ley de Contrato de Trabajo, art. 183. Esta opción sólo puede ser ejercida por la madre, con la excepción de los convenios colectivos de trabajo que incluyen prescripciones que facultan al padre a hacer uso de ella, como se detalla en Pautassi, Faur y Gherardi, ob. cit.

87 A diferencia de las relaciones de empleo enmarcadas en la LCT, la regulación del empleo público es potestad de cada uno de los gobiernos provinciales y locales. En esa capacidad, dichas autoridades han regulado las licencias de sus empleadas y empleados públicos y, en ocasiones, los convenios colectivos de trabajo han incluido plazos mayores a los previstos por la legislación general. Para un desarrollo de este tema, véase ELA, “El derecho al trabajo y a la ocupación de las mujeres”, ob. cit., 2009.

4. LA AGENDA PENDIENTE: TRANSVERSALIDAD DE GÉNERO

La Ley de Cupo constituyó un avance para la participación política de las mujeres y su incorporación en ámbitos de discusión pública. Sin embargo, este logro no es indicativo de la situación general en el ámbito político, ya que las mujeres siguen subrepresentadas en los espacios de decisión, en especial en el nivel local. Si bien algunas han alcanzado los más altos puestos de poder en los últimos años –la Presidencia de la Nación, la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la gobernación de una provincia–, los logros han sido desparejos en los distintos ámbitos del Estado. A pesar de esos significativos avances, la plena inclusión de las mujeres en los ámbitos públicos y políticos sigue siendo una deuda pendiente tanto en el nivel nacional como internacional, situación que ya fuera expuesta en el Consenso de Quito, surgido de la Décima Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe, realizada en el marco de la Comisión Económica para América Latina (Cepal), en 2007.

Ahora bien, según los debates vigentes sobre la significación y relevancia de la participación de las mujeres en los lugares de decisión, la búsqueda por justificar una mayor presencia femenina en la política no debería establecerse en términos de los resultados que podría producir sino por la propia importancia de participar en el proceso de la representación política. Las mujeres (como todos los grupos subrepresentados en el ámbito público) deben tener la oportunidad de manifestar prioridades, perspectivas y alternativas entre las cuales los votantes puedan elegir y expresar sus preferencias. Como sostiene Philips, la necesidad de tener más mujeres en el poder no depende de los resultados que producirán, sino de que estén presentes en el proceso de representación política, en los momentos de definición de los temas en la agenda pública y dentro de los espacios de poder. El desafío es lograr una mayor participación de las mujeres en los cargos de decisión política más allá de los intereses que cada mujer individualmente considerada representa o impulse, en particular en los espacios locales, donde se construye el poder real, que tiene incidencia en todos los niveles de decisión.

Por otra parte, las posibilidades de alcanzar cierta autonomía económica para las mujeres dependen de la superación de persistentes situaciones de discriminación en el mercado laboral: tasas diferenciales de inserción laboral, en algunos casos mayores índices de desocupación y subocupación horaria, tratamiento discriminatorio, dada la alta concentración de mujeres en segmentos de empleo que tienen menores beneficios y derechos que el resto de los trabajadores asalariados (como es el caso de las trabajadoras del servicio doméstico).

En los últimos años tampoco se registraron mejoras en lo que respecta a la carga de trabajo reproductivo y de cuidado –en especial, para las mujeres de

bajos recursos económicos—, ni se observan avances sustantivos en materia de políticas de conciliación entre las responsabilidades laborales y familiares. La actual Asignación Universal por Hijo para Protección Social significa un importante avance en términos de visibilizar el trabajo de cuidado que llevan adelante las mujeres como la necesidad de garantizar su sustentabilidad, pero destaca la necesidad de su universalización. La importancia de garantizar la universalización radica en que la misma debe establecer como sujeto titular a los niños, niñas y adolescentes, definición que no queda del todo clara en la actual reglamentación. Mientras se señala que son los menores los titulares de este derecho, se toma como titular al trabajador o trabajadora informal. En los hechos, resulta importante acompañar esta medida con nuevas disposiciones que tiendan a ampliar su cobertura y que no establezcan condicionalidades ni corresponsabilidades de ningún tipo. Además, la Asignación debería ir acompañada con medidas específicas que contribuyan a solucionar el déficit de infraestructura de cuidado y de regulaciones legales que permitan asumir esta importante función para la reproducción social.

En materia de seguridad social, por otra parte, la informalidad laboral alcanza niveles preocupantes (en detrimento sobre todo de las mujeres más pobres), que se traducen a su vez en bajos niveles de cobertura previsional. La discriminación contra las mujeres en el mercado de empleo tiene su correlato en las coberturas sociales que se estructuran a partir de la situación ocupacional de las personas. Las reciprocidades que reciben las personas económicamente activas y la sociedad en general de parte de las mujeres, debido a su papel preponderante en la reproducción social y a las tareas de cuidado que asumen de un modo no remunerado,⁸⁸ no se hicieron presentes en el momento original del diseño de los sistemas de seguridad social de base contributiva (financiados por impuesto al salario en la Argentina y en la mayoría de los

88 El concepto “reproducción” en ciencias sociales es complejo. Analíticamente, puede diferenciarse por tres aspectos. Se utiliza la expresión “reproducción humana” para hacer referencia a todas las tareas vinculadas a la reproducción biológica y la crianza de los niños, mientras que “reproducción de la fuerza de trabajo” se refiere a las manutenciones cotidiana y generacional del trabajador. De acuerdo con Susana Torrado (*Historia de la familia en la Argentina moderna*, Ediciones de la Flor, Buenos Aires, 2003), existen tres componentes principales que son utilizados para sufragar el costo de mantener la fuerza de trabajo: la reconstitución cotidiana de la capacidad de trabajo (pagada con el salario directo), el mantenimiento del trabajo en períodos de inactividad (enfermedad, vejez) y su reemplazo generacional (los dos últimos, pagados con el salario indirecto). Finalmente, “reproducción social” en un sentido amplio se utiliza para dar cuenta de la reproducción de las condiciones materiales y simbólicas de un sistema social.

países de la región). Las reformas recientes de la seguridad social en la Argentina tampoco consideraron este aspecto. En tanto la cobertura de contingencias sociales sólo opera por vía del trabajo asalariado formal, queda un conjunto importante de personas, en especial mujeres, privadas de toda protección.⁸⁹ Es lamentable que tampoco las reformas de los sistemas previsionales –como las acontecidas en la Argentina– hayan contemplado el efecto que tiene, en términos de género, el retorno al régimen de reparto, como tampoco la situación de quienes no se encuentran insertos en una relación de empleo asalariado formal. Contrasta con esta indiferencia regulatoria y normativa el grado en que efectivamente se encuentran incluidas estas reciprocidades en los principales pactos y tratados internacionales de derechos humanos.⁹⁰ Esto es, los Estados ratificantes (que son la mayoría en América Latina) han asumido compromisos jurídicos que, sin embargo, a la luz de las políticas analizadas, no se encuentran mínimamente reflejados en las normas y prácticas internas.⁹¹

Otra problemática que persiste es el círculo vicioso de la pobreza en que se ven sumergidos muchos hogares y, en especial, las mujeres. Las familias que pueden afrontar el costo de contratar servicios de cuidado privados tienen más posibilidades para elegir la combinación de trabajos y responsabilidades entre sus miembros. Por el contrario, las familias de bajos ingresos no pueden contratar servicios de cuidado privados, lo que dificulta que la mujer se inserte en el mercado laboral o tenga una inserción intermitente y una trayectoria laboral precaria y deficiente. Como ya se señaló, las mujeres provenientes de hogares de menores ingresos están más afectadas, por verse limitadas a las tareas reproductivas debido a su inserción en situaciones de informalidad y precariedad. Precisamente, a estas mujeres las responsabilidades de cuidado las afec-

89 En diciembre de 2004 el Ministerio de Trabajo tomó medidas con el objetivo de facilitar el acceso a la jubilación a aquellas personas mayores de 70 años que nunca habían hecho los aportes correspondientes, para que pudieran regularizar su situación fiscal a través de un plan de cuotas: una vez acordado el monto de la jubilación, se descontaría automáticamente de éste la cuota de la moratoria que le correspondiere pagar. A fines de diciembre de 2006 se habían jubilado aproximadamente 900 000 personas, de las cuales el 90% fueron mujeres, puesto que efectivamente no habían tenido trabajo remunerado; de allí que a esta medida se la denominara “jubilación de amas de casa”.

90 En particular, la Convención para la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Protocolo de El Salvador los incorporaron en forma de derechos y obligaciones.

91 Aquí se sigue lo argumentado por Gherardi, Pautassi, Giacometti y Zibecchi, *ob. cit.*

tan en mayor medida, puesto que condicionan y limitan sus trayectorias ocupacionales. En otros términos, debe atenderse a la conjunción *tiempo para cuidar, ingresos para sostener el hogar y oferta de servicios de cuidado*,⁹² ya que en esta conjunción radica el meollo de la subsistencia de los hogares que actúa en detrimento directo de la calidad de vida de la ciudadanía y en la profundización de la pobreza.

Estas cuestiones cobran renovado protagonismo si se atiende la coyuntura actual. Los signos de deterioro en el marco de la crisis económica internacional acontecida en el último período y las perspectivas de recesión que enfrenta la economía mundial alertan sobre la urgencia de abordar la problemática de la universalidad de los derechos, la efectiva promoción de la autonomía de las mujeres y de políticas y programas de desarrollo respetuosos de los derechos humanos.

Ante esta situación, resulta imperioso garantizar servicios y una infraestructura de cuidado no sujetos a la condición o beneficio del trabajo asalariado, sino que debe ampliarse al conjunto de la población, independientemente de su estatus laboral. En este sentido, el derecho a ser cuidado y a cuidarse debe considerarse un derecho universal, para cuyo cumplimiento no sólo es necesaria la promoción de una oferta de cuidado sino también la universalización de la responsabilidad, la tarea y la asignación de los recursos materiales para realizarlo. La conceptualización del cuidado como derecho conlleva para el Estado, naturalmente, no sólo obligaciones negativas (abstenerse de entorpecer los servicios de guarderías infantiles, no impedir el acceso de un adulto mayor al sistema de salud), sino también obligaciones positivas, tales como proveer los medios para poder cuidar y garantizar que el cuidado se lleve adelante en condiciones de igualdad.⁹³

Resulta alarmante la persistente implementación de programas de “combate de la pobreza” que reiteradamente circunscriben a las mujeres pobres a

92 Los componentes del cuidado definidos por Ellingsaeter refieren a la disponibilidad de tiempo para cuidar, dinero para cuidar y servicios de cuidado infantil. Véase Anne Lise Ellingsaeter, “Dual Breadwinners between State and Market”, en Rosemary Crompton (comp.), *Restructuring gender relations and employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Nueva York, Oxford University Press, 1999.

93 Como señala Pautassi: “En todos los casos, debe quedar claro que existen sujetos obligados a proveer el cuidado, desde los miembros de la pareja para con sus hijos, o de los hijos varones y mujeres para con sus progenitores en situación de autonomía relativa, pero también es el Estado o los particulares en determinados casos quienes también se encuentran obligados a ‘hacer’ en materia de cuidado” (“El cuidado como cuestión social: un aproximación desde el enfoque de derechos”, en *Serie Mujer y Desarrollo* n° 87, Santiago de Chile, CEPAL, 2007, p. 19.)

las tareas reproductivas y con una importante carga de trabajo comunitario. Estos programas no deben actuar de manera desvinculada de las políticas activas de empleo. Además, no debe pasarse por alto que la implementación sistemática de programas de corte asistencial agudiza las barreras institucionales para el acceso a la justicia, el ejercicio de derechos y la participación en los ámbitos sociales y políticos. En este sentido, es preciso fortalecer las posibilidades de garantizar canales de participación social y política que trasciendan el ámbito asistencial y que permitan a las mujeres de escasos recursos no quedar circunscriptas al ámbito privado.

Los fenómenos analizados devienen en problemas estructurales a futuro: de no atenderse a estas cuestiones, las mujeres continuarán atadas al beneficio asistencial de los programas sociales, a la posibilidad de tener una asignación familiar (mientras que la edad de sus hijos se lo habilite) o serán desempleadas por desaliento sin posibilidades de acceder a ningún tipo de protección en su vejez.

En este contexto, resulta imperioso el fortalecimiento de los sistemas de información para contar de manera oportuna y continua con datos de calidad que permitan monitorear el ejercicio de los derechos sociales. Este aspecto no sólo constituye un imperativo para sociedades altamente desiguales como las latinoamericanas, sino que además es un compromiso asumido por el Estado con la ratificación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la CEDAW y el Protocolo de El Salvador, entre otros.

En esta tarea, los organismos de la mujer en particular y el Estado nacional a través de una coordinación general tendrían un rol fundamental que cumplir en la formulación, seguimiento e implementación de políticas que alcancen a todas las regiones del país en su compleja diversidad. Pero para ello es un requisito previo fortalecer y relanzar el papel protagónico de la mujer desde la más alta jerarquía en materia de políticas, bajo el objetivo de que se desarrollen acciones sustantivas en el diseño, gestión y evaluación de programas cuyas principales destinatarias son las mujeres de bajos recursos.