

Respuesta al Cuestionario de la

Comisión Interamericana de Derechos Humanos:

Formas de discriminación que limitan a las mujeres el ejercicio pleno de sus derechos económicos, sociales y culturales

Primera Sección: El ámbito del empleo

1) Detalle las principales normas del marco jurídico nacional y/o local, políticas y programas que abordan la igualdad de oportunidades con respecto a:

a. El acceso al empleo

La Constitución Nacional en Argentina reconoce el derecho al trabajo en condiciones dignas (artículos 14 y 14 bis), al mismo tiempo que ha ratificado los principales tratados internacionales ratificados por la Argentina que revisten jerarquía constitucional y definen el trabajo como un derecho inalienable de todo ser humano. Algunos de estos tratados hacen referencia a cuestiones específicas vinculadas con el derecho al trabajo de las mujeres y brindan pautas para el tratamiento y la eliminación de todas las formas de discriminación en el empleo y el trabajo femeninos.¹

La principal norma nacional que regula el empleo en Argentina, que es la Ley de Contrato de Trabajo (LCT, N° 20744, texto ordenado de 1976) prescribe la igualdad de trato entre varones y mujeres en el ámbito del empleo. El artículo 172 de la LCT establece:

La mujer podrá celebrar toda clase de contrato de trabajo, no pudiendo consagrarse por las convenciones colectivas de trabajo o reglamentaciones autorizadas ningún tipo de discriminación en su empleo, fundada en el sexo o estado civil de la misma, aunque este último se altere en el curso de la relación laboral. En las convenciones colectivas o tarifas de salarios que se elaboren, se garantizará la plena observancia del principio de igualdad de retribución por trabajo de igual valor. (Ley 20.744, LCT, art. 172.)

Esta disposición es coincidente con la obligación más genérica de la LCT –que en su artículo 17 prohíbe toda forma de discriminación entre los trabajadores por motivos de sexo, raza, nacionalidad, religión, políticos, gremiales o de edad– y con la Ley 23.592, contra los actos discriminatorios, que establece:

Quien arbitrariamente impida, obstruya, restrinja o de algún modo menoscabe el pleno ejercicio sobre bases igualitarias de los derechos y garantías fundamentales reconocidos en la Constitución Nacional, será obligado, a pedido del damnificado, a dejar sin efecto el acto discriminatorio o cesar en su realización y a reparar el daño moral y material ocasionados. (Ley 23.592, art. 1)

¹ Para responder este cuestionario, se sigue en gran medida la investigación de ELA publicada en nuestro *Informe sobre género y derechos humanos. Vigencia y respeto de los derechos de las mujeres en Argentina (2005-2008)*, Editorial Biblos, Buenos Aires, 2009. En adelante, si cita como ELA (2009).

De igual modo, se prohíbe la discriminación contra las mujeres en el ámbito del empleo público² y sindical. El Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública³ contiene un capítulo titulado "Igualdad de oportunidades y de trato", en el que se acuerda:

eliminar cualquier medida o práctica que produzca un trato discriminatorio o desigualdad entre los trabajadores fundadas en razones políticas, gremiales, de sexo, orientación o preferencia sexual, género, estado civil, edad, nacionalidad, raza, etnia, religión, discapacidad, caracteres físicos, síndrome de deficiencia inmunológica adquirida, o cualquier otra acción, omisión, segregación, preferencia o exclusión que menoscabe o anule el principio de no discriminación e igualdad de oportunidades y de trato, tanto en el acceso al empleo como durante la vigencia de la relación laboral. (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, cap. IX.)

El artículo del Convenio Colectivo dedicado a la "Promoción de la mujer trabajadora" garantiza los principios de la CEDAW, comprometiéndose para ello a adoptar las medidas necesarias para:

evitar y suprimir esta discriminación en todas sus formas y manifestaciones, y [...] promover la equidad de género en el empleo como parte activa del principio de igualdad de oportunidades. (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, art. 122)

A pesar de estas garantías, como veremos a lo largo del presente informe, ello no se traduce a la efectiva igualdad de mujeres y varones en el ámbito laboral.

b. La igualdad salarial

Son varias las áreas de preocupación con relación a las mujeres y el empleo debido a que, el acceso de las mujeres a la educación y capacitación en condiciones de igualdad con los varones, su mejor desempeño y la acumulación de credenciales educativas, no se traduce en igualdad en el acceso, la promoción y la remuneración en el empleo. Por el contrario, en la Argentina persisten situaciones de segregación vertical y horizontal en el empleo, así como se constata brecha salarial en el ámbito del empleo. Esto queda de manifiesto en la revisión del panorama sobre la condición de la mujer en el mercado laboral, en términos de nivel de actividad económica, subutilización de la fuerza de trabajo femenina y diversas formas de segregación por sexo.

En este sentido, preocupa la ausencia de políticas públicas de articulación entre las responsabilidades laborales y las responsabilidades familiares en los distintos niveles de gobierno nacional, provincial y local, tanto con relación al empleo público como a la regulación del empleo en el sector privado. Entre otros aspectos, resulta preocupante la escasa oferta de servicios de cuidado que permitan la continuidad del empleo femenino así como la ausencia de políticas públicas que permitan la articulación de responsabilidades de cuidado de menores y de personas adultas. De acuerdo con el artículo 179 de la Ley de Contrato de Trabajo (LCT) los empleadores del sector privado sólo tienen la obligación de proveer salas maternales y guarderías cuando emplearan un mínimo de 50 mujeres. El aspecto discriminatorio de esta norma queda aún más en evidencia al examinar su ubicación dentro del título de "Trabajo de Mujeres" (Título VII), y específicamente en el capítulo de la ley dedicado a la Protección de la Maternidad.

La reactivación económica experimentada en Argentina entre 2003 y 2006 tampoco sirvió para modificar de un modo verificable la distribución ocupacional consolidada en décadas anteriores. La segregación ocupacional femenina persiste aun cuando la tasa de ocupación de las mujeres se ha incrementado. La tasa de participación femenina para el total de empleos públicos y privados no ha cambiado sustantivamente: de 68,7% en 2003 pasó a

² El Decreto 1.363/97 ordena la revisión de los regímenes aplicables con el fin de incorporar previsiones que permitan garantizar la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Además, en 1999, al celebrarse el primer convenio colectivo de trabajo en el sector público, se incorporaron mecanismos para garantizar la igualdad de oportunidades en los procesos de selección del personal y la incorporación de un plan de igualdad de oportunidades.

³ Homologado por el Decreto 214/06.

71,4 en 2006. Al mismo tiempo, se mantiene una gran concentración femenina en los servicios sociales y comunales, y en la administración pública.

Brecha de ingresos entre varones y mujeres

Tasa de actividad, empleo y subocupación horaria de la población de 14 años y más, según sexo. Total de aglomerados urbanos, 2003-2006.

	Tasa de Actividad			Tasa de Empleo		
	Mujer	Varón	Brecha	Mujer	Varón	Brecha
2003	50	74.5	-24.6	36.8	61.8	-25
2004	49.9	75.5	-25.6	38.5	65.4	-26.8
2005	49.7	75.6	-25.9	40.6	67.7	-27.1
2006	49.8	75.4	-25.6	42.2	68.8	-26.6
	Tasa de desocupación			Tasa de subocupación horaria		
	Mujer	Varón	Brecha	Mujer	Varón	Brecha
2003	26.4	17.1	9.2	15.9	12.4	3.6
2004	22.7	13.4	9.3	15.3	11	4.4
2005	18.4	10.5	7.9	13.7	9.6	4.1
2006	15.1	8.7	6.4	13.1	8.2	4.9

Fuente: OIT, *Desafíos para la igualdad en el trabajo*, Buenos Aires: OIT, 2007 (tablas elaboradas a partir de datos de EPH, INDEC según fuente).

Para hacer el análisis de este período es necesario pensar en relación con lo ocurrido en la década del noventa. En los noventa, la participación de las mujeres en la fuerza de trabajo creció, en parte impulsada por la caída del empleo de los jefes de hogar y el consiguiente deterioro de los ingresos familiares.⁴

Considerando este fenómeno, es importante preguntarse si las tasas de actividad femenina aumentan o se estancan 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. Entonces, la reactivación económica y el crecimiento del empleo no parecen estimular la participación económica de las mujeres ni promover su integración al mercado laboral.

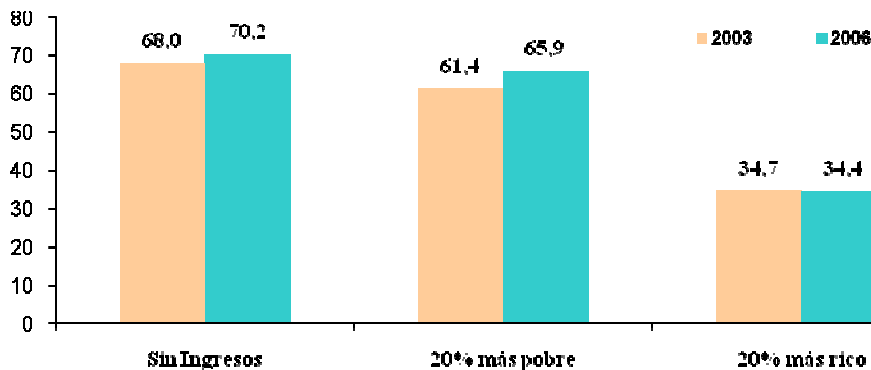
Si bien en Argentina el aumento de la tasa de actividad femenina durante la década de los noventa se explicó, en parte, por una significativa activación de las mujeres de menores ingresos, cabría entonces interrogarse sobre el comportamiento de ese grupo en relación con los cambios operados en el período 2003-2006, que no han sido uniformes para todas las mujeres. Por el contrario, el impacto diferencial para las de menores recursos económicos queda en evidencia ya que los datos confirman un proceso de segregación de las mujeres menos educadas. Las mujeres que viven en los hogares más pobres tienen actualmente una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: 1 de cada 3 mujeres pobres se encuentra económicamente activa. Además, más de tres cuartas partes (76.5%) se encuentra en situación de vulnerabilidad laboral: sin ocupación, asistida por un programa social de transferencia de ingresos o con un empleo precario (asalariadas del sector privado no registradas y trabajadoras de servicio doméstico).

En los últimos años, no solo no se ha revertido la brecha de ingresos entre varones y mujeres, sino que la inequidad ha persistido y, en algunos casos, se ha incrementado, lo que ha aumentado 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

⁴ 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%. Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (2005): "Diagnóstico sobre la situación laboral de las mujeres: segundo trimestre de 2005", Subsecretaría de Programación Técnica y Estudios Laborales, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación, Buenos Aires.

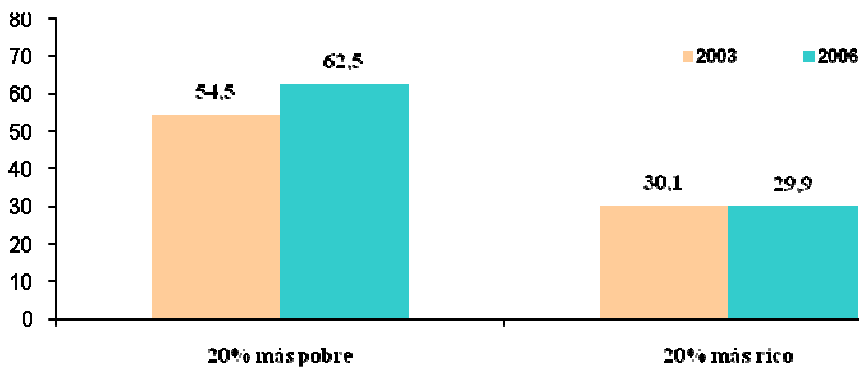
desigualdad se observa tanto cuando se examina el ingreso total individual, como cuando se considera el proveniente de la ocupación principal (Gráficos 5 y 6, respectivamente).

Porcentaje de mujeres según ingreso total individual. Total de aglomerados urbanos, 2003-2006.



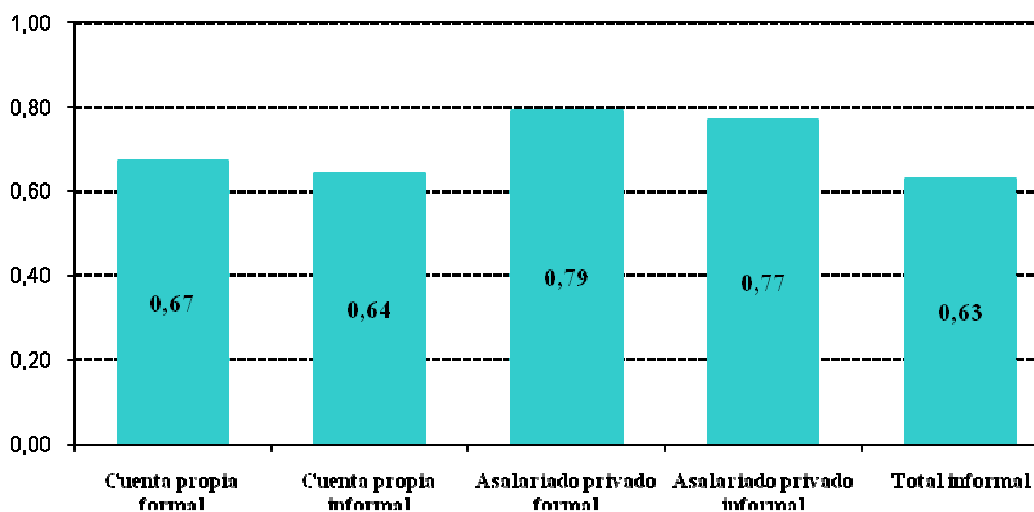
Fuente: ELA 2009, elaboración propia sobre la base de EPH, Indec.

Porcentaje de mujeres según ingreso de su ocupación principal. Total de aglomerados urbanos, 2003-2006



Fuente: ELA 2009; Elaboración propia sobre la base de EPH, Indec.

Relación entre el ingreso mensual de la ocupación de varones y mujeres por categoría ocupacional. Sector privado, GBA.

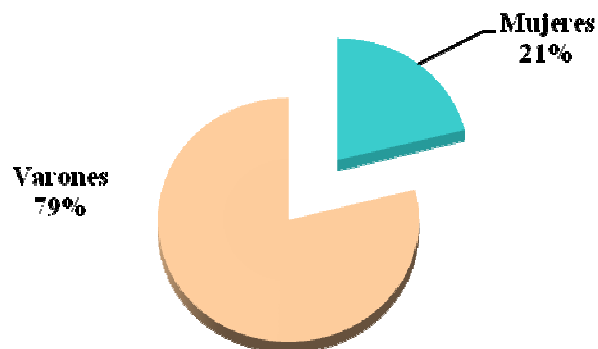


Fuente: ELA 2009, Elaboración propia sobre la base de EPH, Indec.

Por su parte, la segregación ocupacional vertical evidencia otro de los mecanismos que generan condiciones desiguales para mujeres y varones en el mercado laboral. Este tipo de segregación implica que, dentro de una determinada rama de actividad, las mujeres ocupan puestos jerárquicos, directivos, especializados, y lugares de decisión en menor medida que los varones.

A su vez, 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 baja calificación y remuneración y bajo prestigio. Los resultados de una encuesta de la Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL)⁵ expresan de manera cabal este fenómeno: el 38% de las empresas argentinas encuestadas declaró no tener ejecutivas mujeres. En el 60% de los casos que declararon tenerlas, las mujeres sólo representaban el 20% de todos los puestos. La mayor participación de mujeres en cargos jerárquicos, se da sobre todo en empresas de los sectores de servicios y comercio, en empresas con un menor volumen de facturación y rango intermedio de empleo.

Puestos ejecutivos según sexo. Muestra seleccionada de empresas, 2004-2005.



Fuente: FIEL, "El Mapa Económico de las Mujeres Argentinas (1998-2006)", *Documento de Trabajo N° 93*, Buenos Aires, 2007.

c. La protección en el acceso a la seguridad social.

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. Sin embargo, y para comprender el proceso, es necesario conocer el funcionamiento del Sistema integrado, vigente por más de una década. En primer lugar, el carácter "integrado" implicó la coexistencia de dos sistemas en una estructura jurídica única: el régimen previsional público organizado bajo criterios de reparto y un régimen de administración privada con capitalización individual. Cada uno de los sistemas respondía a formas diferentes de financiamiento.

En términos generales, el sistema resultó un régimen mixto asentado en dos pilares: capitalización y reparto. El Régimen Público de Reparto (RPR), cuyo financiamiento provenía de los aportes de los trabajadores autónomos y de recursos presupuestarios y extrapresupuestarios otorgaba cinco tipos de prestaciones: 1) Prestación Básica Universal, que se pagaba a todos los afiliados al SIJyP, cualquiera fuera el régimen elegido; 2) Prestación Compensatoria, destinado a los que realizaron aportes antes de julio de 1994 (cuando solo existía el régimen de reparto); 3) Prestación Adicional por Permanencia, destinado a los que realizaron aportes luego de julio de 1994 (es decir, optaron por el RPR cuando existió esa posibilidad); 4) Prestación por Edad Avanzada, reconocida a aquellos

⁵ Realizada sobre una muestra de 2.300 empresas representativas del 40% del PBI de la economía de negocios, en Argentina (FIEL, 2007).

afiliados que no podían cumplir con los requisitos necesarios para acceder a alguna de las prestaciones mencionadas anteriormente, y 5) Retiro por Invalidez y Pensión por Fallecimiento. Este régimen funcionaba bajo administración estatal.

El Régimen de Capitalización (RC) fue administrado por las entidades privadas de capitalización denominadas Administradoras de Fondos de Jubilaciones y Pensiones (AFJP), cuyo financiamiento se aseguraba por medio de los aportes directos de los afiliados. Este sistema vinculaba estrechamente los aportes con los beneficios. Los beneficios que se reconocían en este régimen eran: 1) Jubilación ordinaria, financiada por el saldo de la cuenta y percibida según la modalidad elegida por el beneficiario (retiro programado, renta vitalicia previsional o retiro fraccionado); 2) Retiro por invalidez; 3) Pensión por fallecimiento del afiliado activo o del beneficiario de la pensión de jubilación o del retiro transitorio por invalidez. Esta última prestación era independiente del régimen elegido, ambos sistemas prevían beneficios por invalidez y fallecimiento; la diferencia residía en el financiador que el aportante hubiera elegido. Del total de aportantes a las once AFJP que operaban en el mercado, en julio de 2008 el 96% eran trabajadores en relación de dependencia.

Según este sistema, se integraban obligatoriamente a él los mayores de 18 años que se desempeñaban en relación de dependencia en la actividad pública, privada, o en forma autónoma. En cambio, quedaban excluidos el personal militar de las Fuerzas Armadas, las fuerzas de seguridad, el personal policial y algunas cajas provinciales que aún no habían adherido al SIJyP (y cuentan con regímenes especiales). En los hechos, el sistema excluía del beneficio previsional a los trabajadores/as precarios (empleo no registrado), los trabajadores/as rurales (de bajos niveles de ingreso), el servicio doméstico (parcialmente, ya que como se señaló es una opción voluntaria del empleador), y todo tipo de trabajo no remunerado.

El financiamiento se aseguraba con los aportes patronales y el aporte personal directo de los trabajadores/as: aquellos que se encontraban en relación de dependencia aportaban el 11% de la remuneración, los empleadores contribuían con el 16% de la remuneración de sus empleados. En el caso de los trabajadores/as autónomos, debían aportar obligatoriamente el 32% de la renta presunta, porcentaje del cual 11 puntos se destinaban a financiar el régimen elegido por el trabajador autónomo y los otros 21 se destinaban al financiamiento del régimen de reparto. Entre el año 2001 y 2002 se aumentaron los aportes de los trabajadores autónomos por mecanismos de compensación con el impuesto al valor agregado y en el año 2001 se redujo el aporte de los trabajadores en relación de dependencia al régimen de capitalización del 11% al 5%, pero luego fue ascendido nuevamente al 7% y finalmente al 9%. En reparto el aporte se mantuvo estable en 11%.

Las condiciones de acceso al beneficio de la jubilación ordinaria eran las siguientes: los varones accedían a los 65 años y a los 60 las mujeres, con 30 años de aportes. El artículo 19 establecía que para cualquiera de los regímenes previstos las mujeres podían optar por continuar su actividad laboral hasta los 65. Los años de aportes faltantes podían compensarse con sobreedad (2 años de sobreedad por año de servicio).⁶ El artículo 111 permitía que el afiliado, de común acuerdo con el empleador, siguiese trabajando después de alcanzada esta edad, postergando así el inicio de la percepción de su jubilación.

El artículo 53 establecía que en caso de muerte del jubilado, del beneficiario de retiro por invalidez o del afiliado en actividad, gozarían de pensión la viuda, el viudo, la conviviente, el conviviente y los hijos/as menores de 18 años solteros/as, las hijas viudas hasta los 18 años de edad que no estuvieran percibiendo una pensión e hijos discapacitados de cualquier edad. El viudo o el conviviente debían demostrar que eran dependientes de la causante; sin

⁶ Si una mujer se integra al mercado laboral a los 25 años de edad, al terminar su carrera universitaria, podría evitar realizar aportes por 15 años. Sin embargo, siempre puede optar por continuar su actividad laboral hasta los 65 años y compensar la falta de aportes, como se mencionó antes. En cambio, un hombre que se integra a la misma edad puede no realizar aportes por un lapso de 20 años (Pautassi, 2002).

embargo, no sucedía lo mismo con las beneficiarias mujeres, para quienes la demostración no era necesaria. En efecto, la presunción de convivencia opera en la mujer casi automáticamente, lo que implica un trato diferencial, ya que no funciona así en el caso de un beneficiario varón (en lo que se refiere a la dependencia económica respecto de la mujer). Para que la o el conviviente acceda a la pensión, se requiere que el o la fallecida se haya separado de hecho o legalmente, o haya sido soltero, viudo o divorciado y "hubiera convivido públicamente en aparente matrimonio" por lo menos 5 años antes del fallecimiento. El plazo de convivencia se reduce a 2 años cuando existen hijos reconocidos por ambos; el derecho a pensión del o la conviviente excluirá al cónyuge supérstite si fue declarado culpable de la separación personal o del divorcio. Si no lo fuera y si el causante hubiera estado contribuyendo al pago de alimentos o estos hubieran sido demandados judicialmente, o si hubiera dado causa a la separación personal o al divorcio, la prestación se otorgaría al cónyuge y al conviviente por partes iguales.

Una de las cuestiones decisivas en relación con la seguridad social se refiere a la garantía de la igualdad de género en los regímenes de pensiones. Las trayectorias laborales interrumpidas y los salarios más bajos –que las mujeres reciben durante su vida laboral– se traducen en una desventaja al momento de percibir una prestación por vejez. Cuando la perciben, el haber medio de las prestaciones recibidas por una mujer es menor que la de los varones. El Plan de Inclusión Previsional, que favorece la incorporación de mujeres sin posibilidades de acceder a una jubilación por vejez, cumple un papel activo en favor de la igualdad de género.

Si bien en un comienzo la moratoria no exigía que el beneficiario no estuviese percibiendo ningún otro beneficio previsional para poder acceder a la prestación, el 74% de las mujeres efectivamente beneficiadas no contaban con cobertura previsional nacional (pensión), y casi la totalidad de los varones que se incorporaron a la moratoria se encontraban desprotegidos desde el ámbito de la seguridad social. En cuanto a la distribución geográfica de los beneficios, las provincias de Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba son las que tienen mayor número de beneficios otorgados por moratoria. Esto coincide con el hecho de que son las provincias que tienen mayor cantidad de individuos en edad de jubilarse. Este efecto positivo se potencia, dado que la obtención de la jubilación aporta al jubilado, además del haber previsional, la cobertura médica del Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados (Inssjp), además del derecho a percibir las asignaciones familiares pertinentes (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007).

Los beneficiarios del plan se caracterizaban por ser aportantes irregulares que no podían completar su historia laboral al momento de cumplir la edad jubilatoria. La población cubierta cuenta en promedio con un total de 14 años de servicios. De éstos, los años de aportes efectivamente realizados son 8 y los restantes (6 años) son computados por declaración jurada en los términos del artículo 38 de la Ley 24.241. La diferencia para llegar a los 30 años con aportes es la cantidad de años por los cuales se reconoce la deuda previsional (ibídem).

Las dos grandes ventajas del Plan de Inclusión Jubilatoria han sido la universalidad de la prestación y el incremento de la tasa de cobertura. Así, pudieron incorporarse al sistema gran parte de los adultos mayores en situación de vulnerabilidad social. El mismo informe explica:

No es casual que la mayoría de los beneficiarios sean mujeres ya que al tener menor participación en el mercado laboral que los varones son las que se encontraban más desprotegidas y solo hubieran podido acceder al sistema previsional a través del cobro de una pensión por viudez. (Ibídem)

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 altamente significativo sobre la ampliación de la cobertura previsional.⁷

La Ley 24.241, y el propio diseño del SijyP sufrieron varias modificaciones desde su creación. Se destaca que en marzo de 1995 se sancionó la "Ley de solidaridad previsional" (Ley 24.463) que autoriza a los jubilados/as a seguir trabajando. Asimismo, establece que el Estado nacional solo garantiza el pago de los haberes hasta el monto de los créditos presupuestarios, reconoce la movilidad que establezca el presupuesto nacional y en ningún caso los haberes estarán en relación con las remuneraciones. Con esta norma, se dejaron de lado dos principios básicos de la seguridad social: el principio sustitutivo de los haberes previsionales y el de redistribución de la renta nacional. La "Ley de solidaridad previsional" eliminó las prestaciones definidas, igualando al sistema público y privado en la incertidumbre sobre qué prestaciones corresponden a cada beneficiario. Es decir, nadie sabe qué y cuánto cobrará, dado que queda en manos del Poder Legislativo el monto y actualización de las prestaciones, y en manos del Ejecutivo la contemplación de un presupuesto para tal fin.

Numerosas son las evaluaciones de las reformas que, en la mayoría de los países de América Latina, incorporaron regímenes de capitalización individual. En primer término, los estudios señalan que las mismas brechas que se producen en el mercado laboral se reproducen en las reformas previsionales, en tanto se asume que las personas beneficiarias son principalmente proveedores con trabajo continuo y estable, algo que cada vez es menos cierto, inclusive para los varones. Sin embargo, en relación con las mujeres se reproducen situaciones de desigualdad aún más profundas. La primera reside en que los sistemas reformados 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 existen (Montaño, 2004). La segunda situación de desigualdad se relaciona con el carácter intermitente de las trayectorias laborales femeninas debido a las dificultades para conciliar las responsabilidades familiares con la vida laboral (Pautassi, 2004a). La tercera se vincula con su nivel de exclusión del sistema jubilatorio (a raíz de la mayor participación femenina en el trabajo informal y los empleos precarios).⁸

Asimismo, aquellas investigaciones que indagan acerca de las razones por las cuales estas reformas previsionales no han prestado atención a la equidad entre varones y mujeres, señalan la dificultad para articular diálogos entre paradigmas mal considerados como "irreconciliables", es decir, entre el enfoque de derechos y las políticas económicas. Esta desarticulación llevaría a que la urgencia por cumplir con metas macroeconómicas torne aparentemente irrelevantes las relaciones de inequidad entre varones y mujeres (Montaño 2004). Esta inequidad se traduce, en primer lugar, en que un régimen de capitalización es menos favorable para las mujeres, no solo en virtud de las desventajas que arrastran de su inserción en el mercado laboral, sino que situaciones como la intermitencia laboral vinculada con los ciclos reproductivos implican menores montos para la cuenta individual de capitalización. Es decir, la relación estrecha entre aportes al sistema y monto del beneficio posterior son desfavorables para activos, como las mujeres, que no tienen garantizada una trayectoria laboral estable y en condiciones de igualdad de oportunidades. Esta inequidad en los regímenes de reparto se atenúa en tanto el cálculo del haber se realiza en relación con el promedio de salarios devengados en los últimos años de la trayectoria laboral, desvinculando el beneficio del aporte.

⁷ Ingresaron por la moratoria 1.400.000 personas, lo cual significó un incremento importantísimo, ya que en mayo de 2007, luego de la moratoria, la cantidad de beneficiarios de jubilaciones y pensiones del SIJyP superaba los 3.200.000 personas.

⁸ En teoría, las trabajadoras domésticas están sujetas a un contrato de tiempo indefinido que establece una relación de dependencia, por ende, la parte empleadora debe actuar como agente de retención y cotizar en el sistema. Tal es el caso de la Argentina, que tiene una ley especial. Si bien no se dispone de datos que permitan apreciar el grado de evasión que registra este empleo, las aproximaciones sugieren que es uno de los países que presenta mayor incidencia de evasión. En muchos casos esto se da de común acuerdo con las trabajadoras que, dada la escasa remuneración, se ven forzadas a privilegiar sus necesidades presentes en desmedro de las futuras (Marco, 2004).

Aún más grave es la baja cobertura del sistema, deficiencia que crece a medida que las condiciones de acceso al beneficio son más restrictivas y debido a la evasión de los propios aportantes, lo que pone en serio riesgo la continuidad del sistema. A julio de 2008, el SIJyP recibía solamente los aportes del 40% de los trabajadores que están registrados, tanto en el régimen de reparto como en el de capitalización. El índice marcó un récord histórico de incumplimiento del 28% en diciembre de 2001 y confirmó el agravamiento de la crisis de la seguridad social.

Según los datos de la Superintendencia de AFJP (Safjp), al 30 junio de 2008 el sistema contaba con 14.5 millones de afiliados, de los cuales 5 millones (34.5%) correspondían al régimen de reparto y 9.5 millones (65.5%), al régimen de capitalización. Los aportantes efectivos solo alcanzaron los 5.6 millones, de los cuales 2 millones lo hicieron al régimen de reparto y 3.6 millones al de capitalización (Safjp, 2008). Además, a diciembre de 2007, 869.551 adherentes al monotributo habían efectivizado su contribución (Anses, 2008). Esto representa una disminución del 2% respecto de mayo y el 23% menos que en el mismo mes de 2006. Cabe recordar que desde septiembre de 2007, los "indecisos" (es decir, quienes no manifestaron fehacientemente el régimen al que desean adherir) son asignados directamente al régimen de reparto. Antes de esa fecha, los indecisos eran compulsivamente adheridos al de capitalización.

Debe destacarse que un tema recurrente de reclamo por parte de los jubilados y jubiladas, que ha motivado numerosos reclamos judiciales y casos que han llegado en sucesivas instancias a la Corte Suprema de Justicia de la Nación, son los reajustes previsionales. Para citar el último fallo, que es Badaro de noviembre de 2007⁹, donde el demandante reclamaba la actualización de su jubilación según el índice de salarios a nivel general para el período 2002 al 2006, la Corte declaró inconstitucional el artículo de la "Ley de solidaridad provisional" que establecía que los aumentos de jubilaciones debían ser establecidos por la ley de presupuesto de cada año fijando así una reducción confiscatoria de los ingresos del jubilado. La CSJN sostuvo que el régimen de movilidad debe "asegurar a los beneficiarios el mantenimiento de un nivel de vida acorde con la posición que tuvieron durante sus años de trabajo" (CELS, 2008), por lo cual los aumentos deberían responder a esa lógica.

Actualmente, el mínimo jubilatorio es de \$895. Recientemente, la Comisión de Trabajo y Previsión Social de la Cámara de Senadores logró emitir un dictamen para el tratamiento de un proyecto de ley que garantiza un piso mínimo de los haberes jubilatorios equivalente al 82 por ciento del salario mínimo de los trabajadores en actividad, lo cual implicaría elevarlo de 895 a 1235 pesos. Asimismo, el mencionado proyecto dispone la asignación universal para las mujeres mayores de 60 años y los varones mayores de 65 años.¹⁰

2) Especifique las normas del marco jurídico nacional y/o local que protegen a las mujeres trabajadoras durante el embarazo, en la etapa de lactancia y contra el acoso y abuso sexual en el empleo.

Protección de las mujeres trabajadoras durante el embarazo y el período de lactancia

La Ley de Contrato de Trabajo (LCT) garantiza, en el artículo 177, la estabilidad en el empleo a toda mujer durante el período de gestación. Esta garantía opera como derecho adquirido a partir del momento en que la mujer notifique fehacientemente al empleador la

⁹Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Badaro, Adolfo Valentín contra ANSES sobre reajustes varios*, 26/11/2007. Cabe señalar que en agosto de 2006, la Corte había dictado una primera sentencia en este caso, en la que le ordenó al Congreso restablecer la movilidad de las jubilaciones, fijando un mecanismo objetivo de ajuste de los haberes, al margen de cualquier aumento que discrecionalmente pueda dar el Poder Legislativo o el Poder Ejecutivo. Pero el Legislativo, en lugar de cumplir la sentencia, incluyó en la ley de presupuesto un ajuste de haberes igualitario del 13% para todos los retirados (CELS, 2008).

¹⁰ Ver texto completo del proyecto en: <http://www1.hcdn.gov.ar/proyxml/expediente.asp?fundamentos=si&numexp=1418-D-2010>

fecha presunta del parto. Con la notificación, se establece una presunción de despido por causa de embarazo si la terminación del contrato de empleo es dispuesta por el empleador dentro del plazo de siete meses y medio anteriores o posteriores a la fecha de parto. Sin embargo, esta presunción solo opera en tanto la mujer haya cumplido con su obligación de notificar la fecha presunta del nacimiento, y esa notificación solo puede efectuarse dentro de los plazos señalados, es decir, a partir del tercer mes del embarazo.¹¹ Si la mujer es despedida en las condiciones descritas, tiene derecho a percibir una indemnización agravada equivalente a un año de remuneraciones, acumulativa con la indemnización por despido sin causa justa. De acuerdo con la legislación vigente, sin embargo, existe un período (los dos primeros meses de gestación) durante el cual la mujer embarazada se encuentra desprotegida, ya que no puede notificar su embarazo en forma válida.¹²

La LCT prohíbe que las mujeres que dan a luz trabajen durante 90 días, 45 días anteriores y 45 posteriores al parto. Sin embargo, la trabajadora está facultada para requerir la reducción de la licencia anterior al parto –que no puede ser inferior a 30 días– y acumular el resto del período de licencia con el descanso posterior al nacimiento.¹³ Durante el plazo de licencia por maternidad, el salario de la trabajadora es reemplazado por una asignación familiar de igual monto; es decir, el costo no lo asume directamente el empleador, sino que opera un programa de seguro social. En este caso, la sustitución es del 100% sin límites.¹⁴

Una vez vencido el período de prohibición del trabajo por maternidad, la mujer dispone de las siguientes opciones.

- a) Continuar su trabajo tal como lo venía desempeñando.
- b) Rescindir su contrato de empleo y recibir el 25% de su remuneración mensual en concepto de indemnización por cada año de servicio.
- c) Quedar en situación de excedencia voluntaria por un plazo mínimo de tres meses y un máximo de seis, sin goce de sueldo.¹⁵ Una vez finalizado el período de excedencia, podrá reincorporarse en el mismo cargo que tenía antes del parto o, en caso de que el empleador así lo disponga, “en cargo superior o inferior al indicado de común acuerdo con la trabajadora”. (Ley 20.744, LCT, arts. 183 a 186)

¹¹ Existen, sin embargo, antecedentes jurisprudenciales en los que se ha interpretado ampliamente la realización de la notificación. Otro aspecto debatido en la jurisprudencia es la protección de las mujeres embarazadas durante los tres primeros meses de vigencia del contrato de trabajo. En ese “período de prueba”, cualquiera de las partes podrá extinguir la relación sin expresión de causa (Ley 20.744, LCT, art. 92 bis). Ambos preceptos fueron armonizados por un fallo de la Sala VII de la Cámara Nacional de Apelaciones del Trabajo (CNAT), *P.C., E.M. del V. contra Golman Christian Ezequiel sobre despido*, SD 41099 Causa 3.700/07 del 25/07/2008, que resolvió que debe hacerse una interpretación restrictiva del período de prueba, y “...que debe tenerse presente que [el período de prueba] está suspendiendo un efecto del contrato de trabajo de raigambre constitucional y que, por tanto, si la conducta extintiva del empleador estuviera acompañada de presunciones de la existencia de otra causal, como puede ser la discriminación, el acoso moral, el acoso sexual, etc., debe entenderse que el empleador debe producir prueba que destruya dichas presunciones. La excepcionalidad de la situación y la jerarquía del bien jurídico tutelado constitucionalmente [...] obligan a entender que si se sospecha que no se está frente a una decisión que tiene fundamento en la falta de aptitudes del trabajador, es el empleador quien debe asumir el ‘onus probando’ y desplegar el esfuerzo de la carga probatoria que demuestre que no existió el acto discriminatorio, o el acoso, etc.” En similar sentido, ver CNAT, sala III, *Guisado de Jakobs contra KB Servicios S.A.* (DT, 1999-A, 671, 5/03/98), en que se ha sostenido que “el período de prueba no puede interpretarse como consagratoria de un ‘bill de indemnidad’ a favor del empresario, ni como favorecedora de prácticas discriminatorias socialmente disvaliosas, como el despido generado por el estado de embarazo”.

¹² La LCT también protege en su artículo 182 a las mujeres en caso de despido por causa de matrimonio. Si el empleador despide a una empleada dentro de los tres meses anteriores o los seis posteriores a la fecha de celebración del matrimonio (y siempre que el acontecimiento haya sido notificado al empleador en forma fehaciente), la empleada tendrá derecho a percibir una indemnización adicional equivalente a un año de remuneraciones. Como en el caso de los embarazos, la notificación del matrimonio no se puede efectuar con anterioridad o posterioridad a los plazos señalados. Sobre la extensión de esta interpretación a los varones, véase ELA 2005.

¹³ En el caso del nacimiento pretérmino, se acumulará al descanso posterior todo el lapso de licencia que no se hubiese gozado antes del parto, de modo que se completen los 90 días.

¹⁴ La asignación por maternidad consiste en el pago de una suma igual al salario de la trabajadora y se abonará durante el período de licencia legal. Para el goce de esta asignación se requiere una antigüedad mínima continuada en el empleo de tres meses (Ley 24.714/96, art. 11).

¹⁵ Para tener acceso a las opciones b y c, la LCT requiere que la trabajadora tenga una antigüedad mínima de un año en la empresa.

Si la mujer no es readmitida cuando finaliza el período de excedencia, la LCT ordena que sea indemnizada como si se tratara de un despido injustificado, salvo que el empleador demuestre la imposibilidad de reincorporarla, con lo cual abonará solo una indemnización del 25% de lo que hubiera correspondido por despido injustificado. De esta manera, se confiere al empleador una facultad de discrecionalidad para disponer del empleo de una trabajadora que ha sido madre y ha optado por el período de excedencia.

La falta de consideración por las tareas reproductivas que existe en la legislación argentina se pone de manifiesto también en otras normas de la LCT. En primer lugar, los plazos de excedencia no se computan como tiempo de servicio; al tratarse de una opción "voluntaria" para la trabajadora, la maternidad aparece como una cuestión que le compete a la mujer individualmente, sin que se prevea el pago de una asignación familiar para ello. En segundo lugar, no existe la posibilidad de que el plazo de excedencia sea tomado por el padre, lo que permitiría a la pareja resolver cuál es el ingreso del que eventualmente podrían prescindir. En los hechos, la opción del plazo de excedencia prácticamente no es utilizada por la mujer, que se reintegra a su trabajo apenas concluye la licencia correspondiente.¹⁶

Por disposición de la Ley 24.716, se extendió el período de licencia para las trabajadoras que tengan un hijo o hija con síndrome de Down. De acuerdo con esta norma, la trabajadora tiene derecho a seis meses de licencia sin goce de sueldo desde la fecha del vencimiento del período de prohibición de trabajo por maternidad. Durante ese plazo, la trabajadora percibirá una asignación familiar por un monto igual a la remuneración que habría percibido de haber prestado servicios.

El artículo 179 de la LCT prevé los períodos adicionales de descanso para las mujeres que amamantan a sus hijos. Establece que "toda trabajadora, madre de lactante, podrá disponer de dos descansos de media hora para amamantar a su hijo en el transcurso de la jornada de trabajo y por un período no superior a un año posterior a la fecha del nacimiento, salvo que por razones médicas sea necesario que la madre amamante a su hijo por un lapso más prolongado".¹⁷

A diferencia de las relaciones de empleo reguladas por la LCT, la regulación del empleo público es potestad de cada uno de los gobiernos provinciales y/o locales. En esa capacidad, las autoridades locales 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. En los párrafos que siguen se mencionan algunos de estos casos.¹⁸

- En el año 2004, la Municipalidad de Morón (provincia de Buenos Aires) amplió la licencia por paternidad a un plazo 10 días hábiles (si se trata del primer hijo) y a 15 días hábiles (si la pareja tiene otros hijos menores de 5 años). La misma licencia corresponde en los casos de nacimientos múltiples y de adopciones. También se otorga una licencia de 10 días hábiles a los empleados cuyo hijo en gestación fallece antes de su nacimiento o aquellos a los que se les otorgue la tenencia, guarda o tutela de menores de edad. El fundamento de la medida fue "desnaturalizar los roles de género".¹⁹

¹⁶ En 1999 se hizo extensivo el beneficio del estado de excedencia a las trabajadoras que están bajo el régimen de empleo público (Decreto 1.363/97). El convenio colectivo de trabajo del sector público, firmado en 1999, extiende la licencia por maternidad a 100 días, incluso para madres adoptivas; otorga una licencia de 30 días al padre adoptivo, extiende la licencia por paternidad a 5 días y aumenta al doble los períodos de descanso remunerado para la lactancia (Abramo, Valenzuela y Pollack, 2000).

¹⁷ Noemí Rial señala que, en algunos convenios colectivos, se ha establecido que estos dos descansos pueden ser reemplazados por una disminución de la jornada de trabajo, que puede comenzar más tarde o concluir más temprano (Rial, 1993),

¹⁸ La información respecto a la existencia de licencias ampliadas no se encuentra sistematizada ni en el Consejo Nacional de la Mujer ni en la página del MTEySS. Las referencias que siguen a normas locales son ejemplificadoras, sin perjuicio de otras que puedan existir.

¹⁹ Decreto del Ejecutivo Nº 2155/04. De acuerdo con la información proporcionada por el Municipio en su página web, 205 empleados municipales que desempeñan tareas en distintas áreas del municipio ya hicieron uso de la licencia parental. Asimismo el municipio reconoce las uniones de hecho y establece el cobro de asignaciones

- El convenio colectivo vigente para el personal de la Legislatura de la CABA contempla una licencia por paternidad de 5 días.²⁰
- En agosto de 2000, la Legislatura de la CABA sancionó la Ley 471, que dispone: "Las trabajadoras de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires tienen derecho a una licencia paga en los cuarenta y cinco (45) días anteriores al parto y en los sesenta (60) días posteriores. Pueden optar por reducir la licencia anterior al parto y compensarla con la posterior, siempre que aquella no sea inferior a los 30 días." Quien adopte a un niño de hasta 12 años tiene derecho a licencia por un período de 90 días corridos con goce íntegro de haberes. La pausa por alimentación comprende 2 horas hasta el año posterior al parto, pero con la salvedad de que "...en caso de lactancia artificial podrá ser solicitada por el padre quien deberá acreditar la ausencia o imposibilidad material de atención por parte de la madre. Igual beneficio se acordará a los trabajadores que posean la tenencia, guarda o tutela de niños/niñas de hasta 1 año de edad" (Ley 471, art. 22.)
- El Estatuto de los obreros y empleados municipales de la Municipalidad de San Carlos de Bariloche otorga 7 días hábiles por paternidad y para partos múltiples, 5 días más por cada nacimiento.²¹
- Desde el año 2006, mediante la Ordenanza 7852/05 (en vigencia desde el 1/1/2006), la Municipalidad de Rosario estableció una licencia por paternidad adoptiva o biológica de 15 días, y de 20 días si se trata de una adopción o parto múltiple.
- En el año 2004, según la Ley General 147/04, la Legislatura de Chubut aprobó una licencia por paternidad, pero solo se concede en caso de fallecimiento de la madre y por el período de licencia por maternidad que restara cumplir.
- En el mismo sentido se sancionó la Ley 13.459 en la provincia de Buenos Aires (Ley 13.459). La Suprema Corte de la provincia de Buenos Aires adhirió a la ley mediante el Acuerdo N° 3336, que comprende a todos los empleados del Poder Judicial de la provincia.
- La provincia de Salta, mediante la Ley 6068, dispuso una licencia por paternidad de 3 días y 5 días para realizar trámites de adopción.
- La provincia de La Pampa, mediante la Ley 643 de 1974 (y su modificatoria N° 871) establece que la licencia por maternidad se extenderá por un período de 30 días en el preparto y de 90 días en el postparto. En caso de nacimiento múltiple, prevé una prórroga de 30 días más. En caso de adopción de un recién nacido, la licencia es de 90 días y de 60 si se trata de un menor no recién nacido. No establece sin embargo una licencia por paternidad más allá de los 2 días que estipula la Ley de Contrato de Trabajo.
- La Legislatura mendocina sancionó en el 2005 la Ley 7.426, modificatoria de la Ley 5.811, que fija la licencia por maternidad biológica o adoptiva en 120 días, de 180 días a partir del alta de un recién nacido prematuro o con alguna discapacidad, y de 180 días prorrogables a 30 más en caso de parto múltiple. La licencia por paternidad es de 5 días en todos los casos.
- La Legislatura de Tierra del Fuego sancionó en diciembre de 2006 la Ley 728, que estipula un término de 30 días anteriores al parto y 180 días posteriores, ampliables en 30 días si el parto es múltiple. La reducción de una hora en la jornada laboral se extiende a los 2 años posteriores al parto, y en caso de fallecimiento de la madre adoptiva o biológica, el padre cuenta con los mismos lapsos de licencia, incluida la reducción de la jornada. La madre adoptiva cuenta con una licencia de 180 días, ampliable en 30 más si se trata de una adopción múltiple. La licencia por paternidad, biológica o adoptiva, es de 15 días ampliables a 10 más ante una paternidad múltiple.²²
- El 26 de junio de 2008, la Legislatura de Neuquén sancionó la Ley 2.592 que establece la licencia por maternidad en el plazo de 120 días, ampliándose a 150 en

familiares para los hijos e hijas de los miembros de una pareja de hecho, con lo que el trabajador o la trabajadora cobra la asignación por hijo menor de 18 años que se encuentre a su cargo y sobre el que tenga obligación alimentaria. Véase www.moron.gov.ar

²⁰ Ver el Convenio Colectivo para el Personal de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aprobado por Decreto N° 308/VP/2004. Disponible en www.upcndigital.org/

²¹ Ver Estatuto en www.bariloche.gov.ar

²² Fuente: ver www.legistdf.gov.ar/

caso de nacimiento pretérmino o múltiple. En caso de adopción de un menor de 18 años, la licencia se otorga por el plazo de 90 días. La licencia por paternidad tiene una duración de 10 días en todos los casos mencionados.

- El 1 de septiembre de 2008, la Defensoría General de la Nación aprobó la Resolución DGN N° 1271/08 que modifica el régimen de licencias para sus dependientes. Si bien la licencia por maternidad es de 90 días, amplía el plazo hasta 3 meses posteriores al parto si el hijo nace con una patología médicamente comprobada. En caso de nacer sin vida o fallecer, contempla la posibilidad de tener los 45 días de licencia posteriores al parto. La licencia por paternidad fue ampliada a 15 días, extensible en 5 días por cada hijo en caso de parto múltiple. Si el hijo nació con una patología comprobada, y la madre del hijo no cuenta con una licencia similar, podrá incrementar el período hasta 3 meses; y si la madre del hijo falleciera durante la licencia por maternidad, la licencia por paternidad se ampliará hasta completar el plazo de la licencia de la madre. En caso de adopción en una jurisdicción ajena, pueden solicitarse hasta 15 días al año para las visitas previas a la tenencia. Entre las causales de licencia, la Resolución contempla que, por la adaptación escolar de un hijo que concurra a un jardín maternal, preescolar y primer grado, los agentes contarán con 4 horas diarias durante cinco 5 días en el año calendario y hasta 15 horas por reuniones organizadas por el establecimiento educativo donde concurra el hijo en cualquier nivel. Estos permisos se ampliarán proporcionalmente a la cantidad de hijos que concurran a establecimientos de enseñanza oficial, y si ambos padres fueran agentes, la licencia no puede ser utilizada por ambos en forma simultánea.

Protección de las mujeres trabajadoras respecto del acoso y abuso laboral

El acoso u hostigamiento sexual en el ámbito de trabajo fue incluido en el Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública (homologado por el Decreto 214/06) que, entre las prohibiciones que comprenden a los agentes de la administración pública, incluye:

desarrollar toda acción u omisión que suponga discriminación por razón de raza, religión, nacionalidad, opinión, sexo, género, orientación sexual, condición social o económica, caracteres físicos, o cualquier circunstancia que implique menoscabo, segregación y/o exclusión" y la de "realizar mediante el uso de su cargo, función, influencia o apariencia de influencia cualquier acto, comentario o conducta en forma reiterada con connotación sexual no consentida por quien la recibe u hostigamiento moral, sea para beneficio propio o de un tercero; bajo posibles formas de maltrato físico o psíquico, acoso sexual u homofóbico y/o que perjudique el desempeño del agente afectado, su salud, relación, dignidad o futuro laboral, o consentir dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar. (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, art. 37.)

Por su parte, el artículo 124 de este Convenio Colectivo define la violencia laboral como:

toda acción, omisión, segregación o exclusión realizada en forma reiterada por un agente que manifieste abuso de la autoridad que le confieren sus funciones, cargo o jerarquía, influencia o apariencia de influencia, que tenga por objeto o efecto la degradación de las condiciones de trabajo susceptibles de afectar los derechos, la dignidad de los trabajadores, de alterar su salud física y mental y/o comprometer su futuro laboral; o al consentimiento de dichas conductas en el personal a su cargo sin hacerlas cesar; pudiendo ser estas acciones de naturaleza sexual o moral, para beneficio propio o de un tercero, bajo las posibles formas de maltrato físico, psíquico o social, acoso u hostigamiento moral, acoso sexual, homofóbico o discriminación por género. La comisión de cualquier acto de violencia laboral configura falta grave... (Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, art. 124.)

Por otro lado, las figuras de acoso sexual y violencia laboral en el ámbito del empleo se encuentran contempladas en algunos ordenamientos locales (provinciales o municipales), tal como se muestra en la siguiente tabla:

Clasificación de las normas sobre acoso sexual y violencia laboral en el empleo según jurisdicciones (provinciales y municipales).

Normas sobre acoso sexual en el empleo	
Jurisdicción	Norma
Provincia de Buenos Aires	Ley 12.764
Provincia de Santa Fe	Ley 11.948
Provincia de Misiones	Ley 3.307
Ciudad de Buenos Aires	Ordenanza Municipal N° 47.506*
Normas sobre violencia laboral en el ámbito del empleo	
Jurisdicción	Norma
Provincia de Buenos Aires	Ley 13.168
Provincia de Entre Ríos	Ley 9.671
Provincia de Santa Fe	Ley 12.434
Provincia de Tucumán	Ley 7.232
Ciudad de Buenos Aires	Ley 1.225
Municipio de la Ciudad de Corrientes	Ordenanza N° 4.296/06
Municipio de Nogoyá	Ordenanza N° 792
Municipio de Villa Aranguren	Ordenanza N° 548/07
Municipio de Lucas González	Ordenanza N° 275/07
Municipio de La Paz	Ordenanza N° 817/07
Municipio de Villa Hernández	Ordenanza N° 592/07
Municipio de Mayor Villafañe	Ordenanza N° 17/07
Municipio de San Pedro	Ordenanza N° 655/02

* La Ordenanza N° 47.506, AD 230-57 BM 17/1/94 incorporó el acoso sexual como falta sancionable, en el ámbito de la ex Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires (actual Ciudad Autónoma de Buenos Aires).
Fuente: Unión del Personal Civil de la Nación, www.upcndigital.org

La LCT no incluye una prohibición específica de las conductas constitutivas de acoso sexual. Se han presentado numerosos proyectos de reforma de la ley con el objetivo de incorporar la prevención y sanción del acoso sexual en este contexto específico. Tres de ellos contaron con media sanción en la Cámara de Diputados, pero perdieron estado parlamentario al no ser tratados por la Cámara de Senadores. En noviembre de 2007, la Cámara de Diputados aprobó un proyecto de reforma de la LCT que preveía tanto la figura del acoso laboral como sexual, y definió este último como

...todo acto, comentario reiterado o conducta con connotación sexual, no consentida por quien la recibe, cuando se formula con anuncio expreso o tácito de causar un perjuicio a la víctima si no accede a los requerimientos del acosador, o cuando interfiere el habitual desempeño del trabajo o provoca un ambiente de trabajo intimidatorio, hostil u ofensivo. Se considerará que el acoso sexual reviste especial gravedad cuando la víctima se encuentre en una situación de particular vulnerabilidad. (Proyecto N° 2969-D-2007, 14/06/2007)²³

Además de propiciar su inclusión en la LCT, el mismo proyecto contempla la reparación civil por los daños y perjuicios sufridos:

La víctima de violencia laboral o acoso sexual tiene derecho a obtener una reparación por los daños y perjuicios padecidos, de conformidad con las reglas del Código Civil. El empleador que haya sido notificado de la situación de violencia laboral o acoso sexual es solidariamente responsable, salvo que acredite fehacientemente que tomó una acción inmediata y apropiada para corregir la situación. El autor de violencia laboral o acoso sexual es personalmente responsable de los daños y perjuicios ocasionados a la víctima, al empleador o a un tercero con los alcances previstos en el Código Civil... (Proyecto N° 2969-D-2007, 14/06/2007)

²³ Este proyecto fue presentado por los diputados Cinthya Hernández, Alicia Tata y Fernando Chironi, de la Unión Cívica Radical. Fue publicado en Trámite Parlamentario N° 70.

Finalmente, el proyecto contempla la realización de campañas de difusión y capacitación para que en toda relación laboral, sea esta pública o privada (es decir, en forma más amplia que el alcance de la LCT, que excluye al empleo público), el empleador mantenga las condiciones adecuadas para evitar situaciones de violencia laboral o acoso sexual en los lugares de trabajo.

El Código Penal de la Nación contiene, por su parte, la figura genérica del abuso sexual en su artículo 119.24 Sin embargo, en el año 2006, la Cámara de Senadores de la Nación aprobó un proyecto de ley que se proponía especificar la figura genérica de coacción al establecer la sanción penal para quien, valiéndose de una situación de superioridad jerárquica, laboral o docente, reclamase favores sexuales a alguien para sí o para un tercero bajo la amenaza de perjudicarlo en el ámbito de dicha relación si este no accediese. El tipo penal diseñado no requiere del éxito del acosador, de manera que la negativa de la víctima sería óbice para que se configure el delito.

El proyecto, que recibió media sanción de la Cámara de Senadores, ingresó a la Cámara de Diputados en 2006²⁵ y fue objeto de crítica por parte de organizaciones de mujeres que dirigieron notas a todas las diputadas y diputados. En ellas se señalaban los problemas de falta de efectividad del recurso punitivo en general y la tradicionalmente poca receptividad de la Justicia a los reclamos de las víctimas de violencia sexual. Además, señalaron con preocupación la criminalización aislada del tipo penal contemplado en el proyecto y recomendaron la consideración del tema en el marco de una discusión más profunda sobre la problemática del acoso sexual. En ese sentido, se sugirió tomar en consideración los demás proyectos presentados al Congreso para regular el acoso de manera integral en la legislación civil y laboral y en un conjunto de reglas que ordenan la institucionalización de políticas públicas sustantivas en el plano de la igualdad entre los géneros.²⁶ Finalmente, el proyecto no fue aprobado por la Cámara de Diputados y perdió estado parlamentario.

En enero de 2007 se creó bajo la órbita del MTEySS, la Oficina de asesoramiento sobre violencia laboral (OAVL),²⁷ como un ámbito concreto y especializado que aborda las particularidades de esta cuestión que afectan en forma directa e indirecta a trabajadores/as y empleadores/as, con injerencia en todo el territorio nacional [...] Entendiéndose por violencia laboral a toda acción, omisión o comportamiento destinado a provocar, directa o indirectamente, daño físico, psicológico o moral a un trabajador o trabajadora, sea como amenaza o acción consumada. (Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión".)²⁸

Esta conceptualización de la violencia laboral incluye la manifestación física de la violencia, el acoso psicológico, el acoso sexual y la violencia de género, entendiendo por esta una discriminación

basada en el sexo, que connota negativamente a la condición femenina en el ámbito del trabajo, consolidada en pautas culturales de sumisión que, en el devenir histórico, ha producido la "naturalización de dicha violencia" (Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión"; *ibídem*; las comillas son originales.)

La OAVL tiene entre sus objetivos sensibilizar, capacitar y difundir sobre la problemática en los sectores que integran la Comisión Tripartita y otros actores sociales que lo requieran;

²⁴ "Será reprimido con reclusión o prisión de seis meses a cuatro años el que abusare sexualmente de persona de uno u otro sexo, cuando esta fuera menor de 13 años o cuando mediare violencia, amenaza, abuso coactivo o intimidatorio de una relación de dependencia, de autoridad, o de poder, o aprovechándose de que la víctima por cualquier causa no haya podido consentir libremente la acción." (Código Penal de la Nación, art. 119.)

²⁵ Diputados Expediente: 0067-S-2006.

²⁶ Ver texto de la nota presentada por distintas organizaciones de mujeres a los integrantes de la Cámara de Diputados con fecha 8 de agosto de 2006. Disponible en www.ciepp.org.ar/justiciaygenero/AcosoSexual.pdf

²⁷ Creado por resolución del MTEySS N° 05/07.

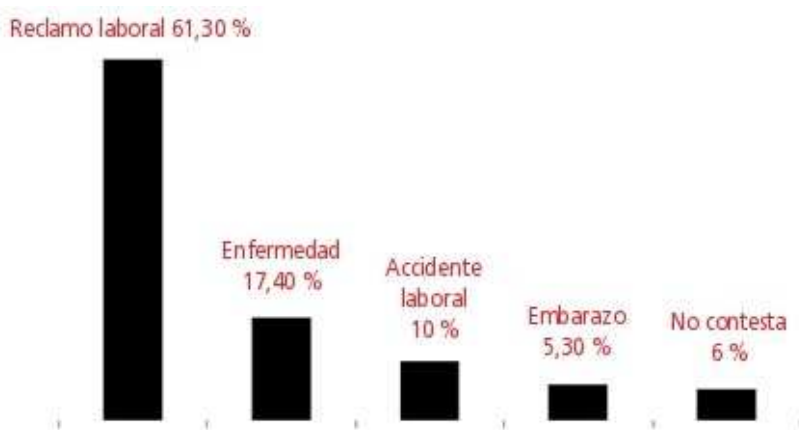
²⁸ Ver www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf

asesorar a las personas interesadas sobre sus derechos y su salud psicofísica; establecer vínculos de colaboración con organismos y/o entidades públicas o privadas con similares objetivos; recibir todo tipo de presentación que contenga consultas y/o denuncias sobre violencia laboral; remitir antecedentes a los organismos competentes, a la Fiscalía Nacional de Investigaciones Administrativas y/o Ciot si la denuncia proviene del sector público.

En noviembre de 2007, la OAVL publicó un informe sobre 320 casos atendidos.²⁹ La oficina atiende a través de un sistema de entrevistas acordadas telefónicamente y las personas son recibidas conjuntamente por una abogada y una psicopedagoga. Si corresponde, se realiza el asesoramiento acerca de los recursos legales posibles, se deriva a sindicatos, centros de salud, se acuerda con el consultante si se cita al empleador a la OAVL para pactar nuevas condiciones de trabajo. Los resultados de la publicación arrojan que el 59.4% de los consultantes son mujeres, el 58% de los trabajadores que se acercan a la oficina viven en la ciudad de Buenos Aires, el 91% se encuentra bajo una relación laboral formal. Esto indica que solo quienes cuentan con un empleo registrado se sienten con respaldo suficiente como para efectuar una denuncia ante un órgano administrativo.

A partir de los casos estudiados, el informe identifica el círculo de la violencia en el ámbito laboral como una escalada cuya primera manifestación percibida por la víctima es la pérdida de confianza en su trabajo por parte de sus superiores. La consulta, según se consigna, se realiza en una etapa posterior, luego de que la persona ha sido objeto de críticas feroces, se ha deteriorado su imagen en el lugar de trabajo, ha sido aislada y ha sufrido perjuicios físicos y psíquicos. Como desencadenante de la violencia, en la mayoría de los casos esta se produce por "algún tipo de reclamo laboral" (el 61.3% de los casos), seguido por causas vinculadas con enfermedades (17.4%) o accidentes laborales.

Motivos desencadenantes de la consulta ante la OAVL, 2007.

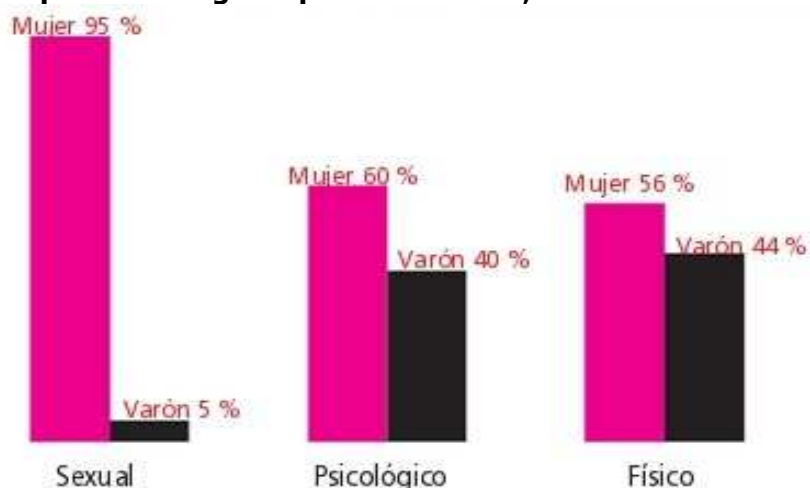


Fuente: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión", 2007. www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf

Si se analiza cómo se han sido catalogadas las distintas manifestaciones de violencia, se registra que en la gran mayoría de los casos las mujeres son objeto de violencia sexual, con una mayor presencia relativa de varones víctimas de violencia psicológica y física.

²⁹ Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos - aportes para su comprensión". Véase www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf

Distribución por sexo según tipo de violencia, 2007.



Fuente: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión", 2007. www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf

De acuerdo con esta investigación, el acosador es varón en el 60% de las denuncias y mujer en el 30% de los casos. En el restante 10% de los casos, el acoso que se denuncia es perpetrado tanto por mujeres como por varones. Una mujer acosa a una congénere en el 86% de los casos y a un varón casi en el 14%, mientras que un acosador hostiga a una mujer en el 46% de los casos y a otro varón en el 54%. Por otra parte, resta destacar que el 75% de los consultantes se encontraba bajo algún tipo de tratamiento médico relacionado con el acoso al momento de acudir a la OAVL. La estadística desagregada por sexo y tipo de tratamiento da cuenta de que aquellos que acuden a una ayuda médica son varones en el 53.33% de los casos y mujeres en el 43.95%; quienes acuden a un tratamiento psicológico son varones en el 28.89% y mujeres en el 28.66%; y quienes realizan tratamiento psiquiátrico son varones en el 17.78% de los casos y mujeres en un 27.39%.³⁰

Acosador/a según sexo del/ de la acosado/a. 2007

Acosador/a	Acosado/a		
	Mujer	Varón	%
Mujer	86,02	13,98	100%
Varón	46,01	53,99	100%

Fuente: Comisión Tripartita de Igualdad de Trato y Oportunidades entre Varones y Mujeres en el Mundo Laboral, "Violencia laboral, una amenaza para los derechos humanos. Aportes para su comprensión", 2007. www.trabajo.gov.ar/prensa/historicos/2007/gacetillas/12/19ctioViolencia.pdf

3) Indique si se cuenta con un sistema de recopilación de datos estadísticos a nivel nacional y/o local en materia laboral. De ser afirmativa su respuesta, facilite datos estadísticos sobre:

Argentina se encuentra en estos momentos en una situación de extrema gravedad en materia estadística debido a que desde fines del año 2006, el sistema estadístico –en especial el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Indec), que es el órgano encargado de la recolección de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH), ha sufrido la irrupción del poder político y se han manipulado estadísticas y la propia metodología de producción de la

³⁰ Idem.

información. A pesar de las innumerables denuncias y de la existencia de una sentencia judicial condenatoria de primera instancia, la situación no se ha revertido y, lo que es más grave aún, no se ven señales que marquen una decisión de reparar la situación. Además de la condena expresa a la manipulación de la información estadística, uno de los puntos centrales de los cuestionamientos vigentes es el conjunto de cambios introducidos en la elaboración de los índices, tales como el Índice Nacional de Precios al Consumidor. Como consecuencia, las mediciones de la Canasta Básica Total y la Canasta Básica Alimentaria fueron cuestionadas por economistas, analistas, trabajadores y técnicos del organismo estadístico. Tal situación se agrava con los cambios metodológicos introducidos en una de las principales fuentes de información, la EPH, ya que a partir de estos resulta imposible realizar comparaciones y series históricas. A su vez, cabe señalar que durante el primer trimestre de 2007 y el primer semestre de 2008 no se pudo acceder a las bases usuarias de la EPH, que anteriormente se encontraban disponibles en el sitio web del Instituto.

Esta situación impacta sobre todo el sistema estadístico, en tanto son precisamente los datos que permiten elaborar y comparar los principales indicadores socioeconómicos y avanzar en la investigación social que los recopila y procesa esta Instituto, al tiempo que constituyen la base para la discusión en las convenciones colectivas de trabajo, entre otras cuestiones. 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.

Por lo que es imperiosa la necesidad de avanzar en la producción de datos desagregados por sexo, o en el desarrollo de relevamientos específicos que permitan evaluar la situación laboral de las mujeres. Por otra parte, no se han incorporado datos específicos en relación con etnia o raza.

Sin embargo, y hecha la anterior aclaración, algunos datos podemos incluir a los efectos de dar respuestas, pero tomando como base el año 2006, último año en el que se cuenta con información confiable.

a. La situación laboral en el país. Incluir cifras desagregadas por sexo, edad, raza y etnia y por tipo de trabajo realizado.

Las inequidades y situaciones de discriminación que se dan en el mercado laboral no se expresan solo en las diferenciales tasas de participación y desocupación que tienen las mujeres, sino también en la calidad del empleo al cual acceden. En el último período no se ha modificado sustancialmente la *sobrepresencia* femenina en ocupaciones de baja calidad: las mujeres continúan sobrerrepresentadas entre los trabajadores de tiempo parcial y los empleos informales,³¹ al tiempo que se observa que, dentro del sector privado, la tasa de empleo no registrado es más alta en las mujeres que en los varones. A continuación, se desarrollan estos fenómenos con mayor detenimiento y se analiza cómo estas brechas en el mercado laboral impactan en el sistema previsional.

En primer término, en la siguiente tabla puede apreciarse la presencia de mujeres en empleos informales: el 55.4% de ellas se desempeñan en el sector informal de la economía, mientras que para los varones esa cifra desciende al 46%.

³¹ Por empleo informal se considera aquel desempeñado en actividades que tienen características vinculadas con la baja calidad y la baja dotación de capital. El tamaño de los establecimientos pequeños (de hasta 5 empleados) también es un indicador aproximado de la calidad del empleo (en las unidades pequeñas tiende a haber condiciones de trabajo más desventajosas y menor productividad que en las medianas y grandes). La categoría incluye a asalariados o no asalariados y a cuentapropistas no calificados, trabajadores/as sin salario y servicio doméstico.

Composición porcentual del empleo según sector, categoría ocupacional e informalidad por sexo. GBA, 2005.

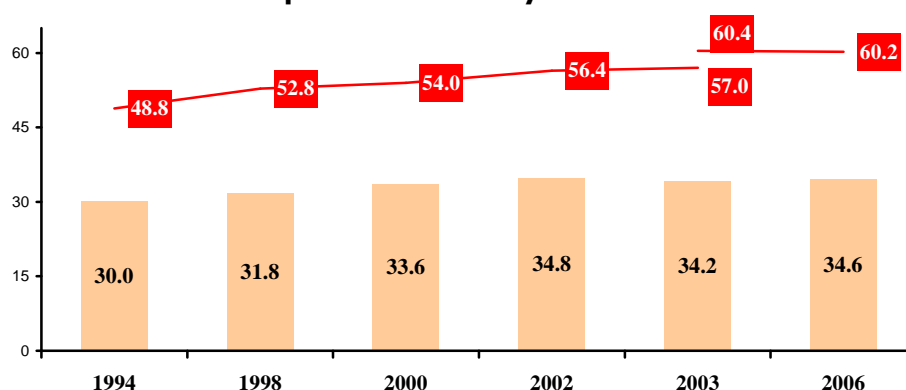
	Varón	Mujer
Sector público	8.8	13.6
Sector privado formal	49.3	38.5
empleador/a	4.1	1.5
cuenta propia	8.5	6.5
asalariado/a	36.7	30.5
Sector privado informal	42	47.9
empleador/a	0.5	0.2
cuenta propia	12.7	10.8
asalariado/a	27.8	17.9
sin salario	0.5	1.7
servicio doméstico	0.6	17.3
Total	100	100
Informalidad sector privado	46	55.4

Fuente: ELA 2009; Elaboración propia sobre la base de EPH, Indec.

En segundo término, la *sobrepresencia* de mujeres en empleos precarios da cuenta de una importante proporción de mujeres que se encuentran en condiciones inseguras en lo que respecta a dos aspectos relevantes: en primer lugar, la temporalidad de los empleos, ya que muchos de ellos –aún siendo legales– se hallan regulados por contratos de tiempo determinado; y en segundo lugar, por la ausencia de cobertura de seguridad social (aportes jubilatorios, cobertura por enfermedad o accidentes).

Como demuestra el siguiente gráfico, el aumento significativo de la tasa de actividad femenina del último período no se ha traducido en mayores aportes al SIJyP.³² En rigor, las mujeres representan algo más de un tercio de los aportantes a ese sistema.

Evolución de la tasa de actividad femenina de 15 a 65 años* y del porcentaje de mujeres en el total de aportantes al SIJyP.



*Se utiliza la tasa de actividad de GBA porque la composición del total de aglomerados varió en el tiempo. Se consignan datos de EPH correspondientes a octubre 1994-2002, mayo 2003 y segundo semestre de 2006.
Fuente: ELA 2009; Elaboración propia sobre la base de la EPH, Indec y Métis, *Boletín de la Seguridad Social*, 2007.

³² Mediante la reforma provisional de 1994, se creó en la Argentina el Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Por "integrado" se considera la coexistencia de dos sistemas en una única estructura jurídica: el régimen previsional público (organizado bajo criterios de reparto) y el régimen de administración privada (de capitalización individual). El sistema resultó, entonces, ser un régimen mixto asentado sobre el pilar de capitalización y de reparto (Pautassi, 2004 a).

b. La situación de las mujeres en el sistema de seguridad social. Incluir número de mujeres en el sistema, y edad de retiro en comparación con los hombres.

El examen de la distribución de la población beneficiaria del SIJyP según sus sistemas –el régimen previsional público (organizado bajo criterios de reparto) y el régimen de administración privada (de capitalización individual), que sufrieron una importante reforma– permite observar la desigualdad de oportunidades en el acceso al beneficio previsional. Las mujeres representan el 34.5% de los aportantes y el 64% de quienes tienen jubilación o pensión, como se muestra en la siguiente tabla. Esta discrepancia se explica por las diferencias en la esperanza de vida –las mujeres son más longevas que los varones– pero también por las responsabilidades en torno al trabajo reproductivo, que explica el hecho de que las mujeres sean categorizadas como “inactivas” y sin un ingreso proveniente de un empleo.

Porcentaje de mujeres entre los aportantes al SIJyP y entre los beneficiarios del sistema de jubilaciones y pensiones, 2007.

		%
Aportantes	Reparto	45.9
	Capitalización	31.7
	Total	34.5
Beneficiarios/as	Reparto	65.2
	Jubilación	62.4
	Pensión	92.6
	Capitalización	49.9
	Total	64
Jubilados/as por Moratoria		87

Fuente: ANSES, *El Plan de Inclusión Previsional. Resultados Preliminares*, Estudios Especiales de la Seguridad Social, octubre 2007.

Por otra parte, las mujeres que se dedican exclusivamente al trabajo reproductivo no remunerado quedan excluidas de la seguridad social en general y también del sistema de pensiones (tanto el sistema de reparto como el de capitalización individual lo excluyen). De allí que para muchas mujeres solo el vínculo con un varón representa la “salvación”, siempre y cuando el status de esa pareja y de la relación cumpla con las condiciones requeridas para generar una pensión de viudez (Marco, 2004).

El examen de la pirámide poblacional de los aportantes al sistema de jubilaciones y pensiones permite llamar la atención sobre las desigualdades de género en el acceso a ocupaciones con cobertura de seguridad social. Esta situación no solo impacta en las condiciones de trabajo presentes de cada mujer, sino también en la posibilidad de acceder a beneficios jubilatorios y de protección social. El gran porcentaje de mujeres en la economía informal y en empleos precarios determina su grado de exclusión del sistema previsional. A continuación, el gráfico muestra la relación entre aportantes al SIJyP según el sexo.

Aportantes al SIJyP según sexo por grupo de edad, marzo 2007.



Fuente: ELA 2009, Elaboración propia sobre la base del "Boletín de la Seguridad Social", MTEySS, 2007.

En síntesis, la dificultad para acceder a puestos asalariados cubiertos por la seguridad social no solo implica diferenciales en la cobertura actual de la seguridad social (cobertura de salud y seguro de riesgos del trabajo), sino que también impacta tanto en el ingreso presente (en general, los salarios son menores y no hay acceso al régimen de asignaciones familiares) como en las condiciones futuras (la falta de aportes condiciona el acceso al derecho a la jubilación).

b. El nivel de desempleo desagregado por sexo, edad, raza y etnia.

En las tablas que siguen se muestra la información disponible sobre el desempleo de mujeres, desagregado por edad. Hay solo relevamientos muy puntuales en términos de ocupación y desempleo por raza y etnia, ya que el sistema estadístico no contempla esas dimensiones en forma consistente.

Tasa de actividad, empleo y subocupación horaria de la población de 14 años y más, según sexo. Total de aglomerados urbanos, 2003-2006.

	Tasa de Actividad			Tasa de Empleo		
	Mujer	Varón	Brecha	Mujer	Varón	Brecha
2003	50	74.5	-24.6	36.8	61.8	-25
2004	49.9	75.5	-25.6	38.5	65.4	-26.8
2005	49.7	75.6	-25.9	40.6	67.7	-27.1
2006	49.8	75.4	-25.6	42.2	68.8	-26.6
	Tasa de desocupación			Tasa de subocupación horaria		
	Mujer	Varón	Brecha	Mujer	Varón	Brecha
2003	26.4	17.1	9.2	15.9	12.4	3.6
2004	22.7	13.4	9.3	15.3	11	4.4
2005	18.4	10.5	7.9	13.7	9.6	4.1
2006	15.1	8.7	6.4	13.1	8.2	4.9

Fuente: OIT, *Desafíos para la igualdad en el trabajo*, Buenos Aires: OIT, 2007 (tablas elaboradas a partir de datos de EPH, Indec según fuente).

Composición de las mujeres de 15 años y más según condición de actividad y sexo por nivel de ingreso per cápita familiar. Total de aglomerados urbanos, 2003-2006, segundo semestre.

	30% más pobre		30% más rico	
	2003	2006	2003	2006
No económicamente activas	53.6	58.2	42.6	37.3
PEA*	46.4	41.8	57.4	62.7
Desocupadas³³	23.9	13.1	4.4	2.3
Desocupadas	13	8.7	4.1	2.2
Beneficiarias planes de empleo	10.9	4.4	0.2	0.1
Con ocupación	22.5	28.7	53	60.5
Patrón cuenta propia profesional o técnico	0.5	0.8	5	6.2
Cuenta propia no calificado u operativo	4.8	5.3	3.1	3.1
Asalariado	8.1	9.9	39.4	47.8
Público	2.3	1.8	14.9	17.7
Privado registrado	1.5	2	18.9	24.9
Privado no registrado	4.3	6.2	5.7	5.1
Servicio doméstico	8.2	11.8	4.3	2.7
Trabajador no remunerado	0.9	0.9	1.1	0.7
Total	100	100	100	100

* Población económicamente activa.

Nota: Se consideran activas las personas con plan de empleo con contraprestación laboral. Sin embargo, a diferencia de la categorización del Indec se las incluye en la categoría desocupadas.

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH, Indec.

Composición de las mujeres de 15 años y más según condición de actividad y sexo, total de aglomerados, GBA y NEA, 2003-2006, segundo semestre.

	GBA		NEA		Total	
	2003	2006	2003	2006	2003	2006
No económicamente activas	38.1	38.7	51.1	53.5	40.7	42
PEA Población Económicamente Activa	61.9	61.3	48.9	46.5	59.3	58
Sin ocupación	17	10.2	14.4	5.8	16.1	9.1
Desocupadas	12.2	8.5	4.9	2.1	10.6	7
Plan de Empleo	4.8	1.7	9.5	3.7	5.5	2.1
Con ocupación	44.9	51.2	34.5	40.7	43.2	48.9
Patrón cuenta propia profesional o técnico	3.4	3.7	2	2.6	3.1	3.4
Cuenta propia no calificado u operativo	5.5	5.2	5.7	6	5.6	5.4
Asalariado	26.9	31.8	17.1	22.3	25.5	30.2
Público	6.9	7.5	10.7	12.6	8.6	9.5
Privado registrado	12.5	15.5	3.1	5.6	10.2	13.1
Privado no registrado	7.5	8.8	3.3	4.1	6.7	7.6
Servicio doméstico	7.8	9.6	7.7	8.7	7.5	9
Trabajador no remunerado	1.3	0.8	2	1.2	1.5	1
	100	100	100	100	100	100

Fuente: Elaboración propia sobre la base de la EPH, Indec.

³³ Es preciso hacer una aclaración acerca de la categorización empleada en este apartado. Con una perspectiva distinta de la oficial –donde los registros estadísticos consideran a todos los perceptores de planes de transferencia de ingreso como “ocupados” – las personas beneficiarias de planes de empleo con contraprestación laboral están incluidas dentro de la categoría “desocupados”.

e. Número de mujeres que se desempeñan como trabajadoras del hogar, incluyendo las mujeres migrantes.

El servicio doméstico remunerado es un sector discriminado que representa un ámbito de ocupación prioritaria para las mujeres de los sectores más desfavorecidos. Al mismo tiempo, es un ejemplo elocuente de un sector que recibe un tratamiento discriminatorio en la regulación de la actividad, 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, cuidado de los hijos e hijas menores de sus empleadores en los horarios extraescolares.³⁴

En el período 2003-2006 no se han producido cambios en la incidencia que tiene el servicio doméstico en el empleo femenino: explica el 18.7% de la ocupación femenina mayor de 14 años. Cuando el universo de análisis es el sector privado, el empleo en servicio doméstico representa el 32% de las asalariadas, con diferencias importantes entre el Gran Buenos Aires (GBA, aproximadamente el 30%) y el noreste argentino (NEA, aproximadamente el 41%).³⁵

Las mujeres trabajadoras del servicio doméstico se caracterizan por ser en mayor proporción jefas de hogar y por tener edades más avanzadas –relativamente envejecidas– en relación con sus congéneres del sector privado. Por otra parte, sus hogares tienen mayor presencia de menores en el hogar y el nivel de pobreza es más alto. Estas trabajadoras también se caracterizan por tener un nivel educativo significativamente más bajo 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 de otros países, en relación con el resto de las asalariadas.³⁶

Características sociodemográficas de las mujeres que se desempeñan en el servicio doméstico y en otras áreas del sector privado, total de aglomerados urbanos, 2006.

		Asalariadas sector privado	Servicio doméstico
Máximo nivel educativo	No completó la escuela media	26.1	77.1
	Medio completo y terciario incompleto	47.6	21.5
	Terciario completo	26.3	1.4
Grupo de edad	Menor de 18 años	1.4	1.4
	18 a 34 años	55.7	34.9
	35 a 49 años	26.9	34.9
	50 años y más	15.9	28.8
Posición en el hogar	Jefa	24.5	30.6
	Cónyuge	36.1	39
	Hija	32.7	17.2
	Otra	6.8	8.8
	Cama adentro	0	4.4

³⁴ Rodríguez Enríquez, C. (2007): "La organización del cuidado de niños y niñas en Argentina y Uruguay", Unidad Mujer y Desarrollo Santiago de Chile: CEPAL. Documento preparado para ser presentado en la X Conferencia Regional de la Mujer, Quito, Ecuador.

³⁵ Ver ELA, 2009: 136.

³⁶ Asimismo, resulta relevante destacar que se encuentra vigente en Argentina un régimen de promoción de la regularización del empleo doméstico y 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 a los efectos de su declaración impositiva el costo de los aportes y contribuciones realizadas por los empleados y empleadas al régimen especial de seguridad social para empleadores 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 81.90% en 2006.

Presencia de menores de 6 años	No	71.1	65.6
	Sí	28.9	34.4
Presencia de menores de 14 años	No	54.5	43.8
	Sí	45.5	56.2
Cobertura de Salud	Ninguna	21.4	62.6
	Cobertura pero sin descuento	15.9	26.9
	Descuento de obra social	62.7	10.6
Situación de pobreza del hogar	Ingresos no declarados	22.9	15.1
	Pobre	7.5	28.8
	No pobre	69.6	56.1
Donde nació	En la misma localidad	74.1	50.7
	En otra localidad/provincia	21.1	35.6
	En otro país	4.8	13.8
Total		100	100

Fuente: ELA, 2009. Elaboración propia sobre la base de EPH, INDEC.

El servicio doméstico es objeto de consideración discriminatoria en su regulación: a pesar del proyecto de ley presentado por el Poder Ejecutivo ante el Congreso de la Nación en marzo de 2010, aún se encuentra regulado por medio de un Estatuto Especial aprobado en el año 1956 por fuera del alcance de la LCT que rige el resto de las relaciones privadas de empleo.

Las disposiciones del Decreto N° 326/56 –en comparación con aquellas de la LCT- tienen un fuerte componente discriminatorio hacia los trabajadores del servicio doméstico, basado en tres aspectos: los requisitos exigibles para gozar de la protección de la ley; el sistema de preaviso para la terminación del vínculo laboral; y la indemnización debida a la trabajadora por la extinción del vínculo. Además, este sector de trabajadoras tampoco goza de protección y licencia por maternidad ni de permiso de lactancia aun cuando se trate de relaciones de empleo registradas, que de todos modos constituyen la minoría.

El Estado señala que el objetivo central del proyecto de ley presentado ante el Congreso Nacional es colocar al sector de empleadas domesticas en las mismas condiciones que el resto de los trabajadores/as. Si bien la presentación del proyecto es sumamente positiva, los beneficios que la ley concedería no serán aplicables para la gran cantidad de trabajadoras que se desempeñan en el trabajo doméstico informal. Por ese motivo, además de la reforma legal, corresponde establecer políticas activas para la formalización del trabajo doméstico.

Según datos de la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), y tras una fuerte campaña de promoción de la registración laboral, el porcentaje de empleadas del servicio doméstico ocupadas informalmente se redujo del 90 por ciento en el año 2005 a 81,90 por ciento en el año 2006.

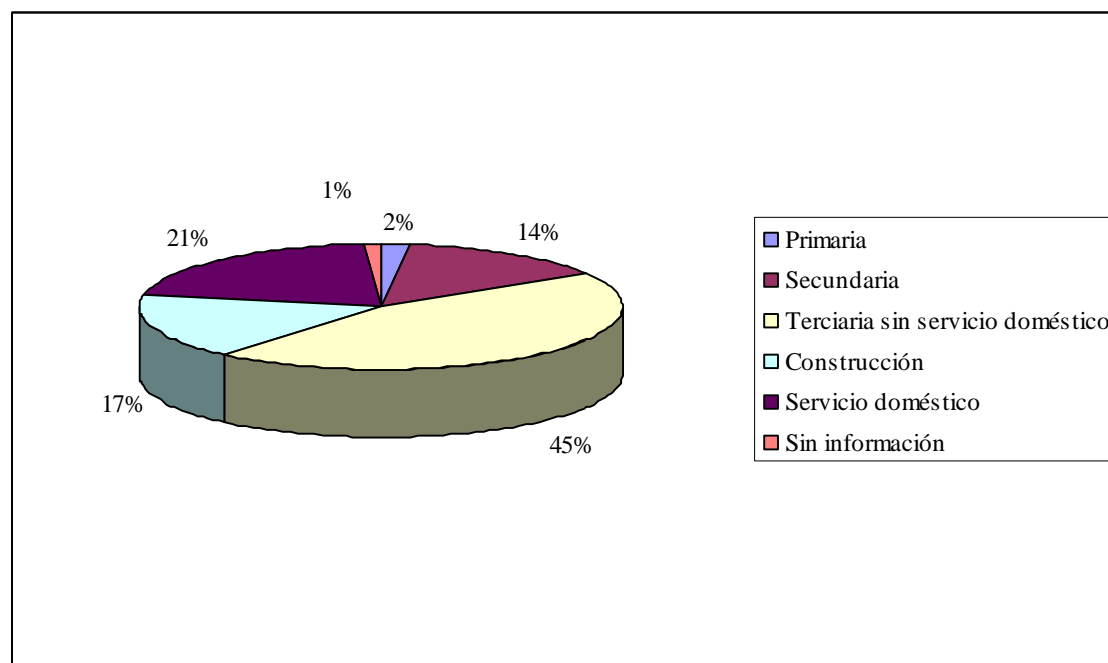
Estimación de la informalidad en el servicio doméstico en los hogares, 2003-2006, según cantidad de personas y porcentaje de informalidad.

Concepto	2003	2004	2005	2006
a) Ocupados del servicio doméstico	925	947	1.055	1.164
Menores de 18 años no obligados	122	137	130	146
Menores de 18 años	12	22	16	19
Menos de seis horas semanales	110	115	115	127
b) Ocupados servicio doméstico obligado al SIJYP	803	811	925	1.018
c) Aportantes	60	70	93	185
d) Informalidad (d = b - c)	743	741	832	833
e) Porcentaje de informalidad (e = d/b): 92.5%	92.50%	91.40%	90%	81.90%

Fuente: AFIP, "Estimación de la informalidad laboral", 2007.

Por otra parte, el servicio doméstico es una de las principales ramas de actividad de las mujeres migrantes en Argentina.

Población limítrofe de 14 años y más ocupada, por rama de actividad agrupada, 2002-2003.



Nota: Rama de actividad primaria: agricultura, ganadería, caza, silvicultura, pesca y servicios conexos, explotación de minas y canteras. Rama de actividad secundaria: industria manufacturera.

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de ECMI, Indec.

Ello trae aparejado para la población migrante serios obstáculos para el acceso a la seguridad social, debido a que las condiciones de trabajo son más precarias para los trabajadores y trabajadoras de países limítrofes y de Perú que para los nativos.

4) Especifique:

a. Quiénes son titulares de los derechos laborales con respecto a licencias para cuidar a hijos e hijas y cómo se implementan estos derechos.

En términos normativos Argentina restringe sus intervenciones en torno al cuidado en la protección a la madre trabajadora en el régimen laboral (fundamentalmente en el periodo de gestación, alumbramiento y lactancia).³⁷ En tanto la regulación del cuidado desde las normas laborales se restringe a las trabajadoras formales asalariadas, uno de sus principales déficits es la exclusión de un gran contingente de trabajadores/as para los cuales no existe ningún tipo de protección y cobertura. De modo que en Argentina únicamente se contemplan algunas políticas de conciliación para trabajadoras formales insertas en trabajos asalariados.

En la LCT 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, **sólo en cabeza de la mujer**, para dedicarse al cuidado de hijos e hijas menores a su cargo, tanto luego de finalizada la licencia por maternidad, como para dedicarse al cuidado de hijo enfermo menor de edad. En

³⁷ 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: Pautassi, L; Faur E. y Gherardi, N. (2004) "Legislación laboral en seis países latinoamericanos. Avances y omisiones para una mayor equidad", Serie Mujer y Desarrollo Nº 56. Santiago de Chile: CEPAL.

dichos supuestos pueden rescindir su contrato de trabajo, percibiendo una compensación por tiempo de servicio, ó quedar en situación de excedencia por un período no inferior a tres (3) meses ni superior a seis (6) meses.

La ley excluye de dichos derechos laborales a los varones, con la excepción de algunos convenios colectivos de trabajo que incluyen prescripciones que facultan al padre a hacer uso de ellos, acentuando aún más la brecha existente entre mujeres y varones respecto de los deberes de cuidado.

Asimismo, cabe analizar la practicidad de la norma, por cuanto es difícil imaginar un escenario en el cual las trabajadoras se encuentren en condiciones de acceder tanto al período de excedencia no remunerado, como de optar por resolver la relación laboral para dedicarse al cuidado de sus hijos e hijas.

La ausencia o deterioro generalizado de las políticas públicas de cuidado produce que la resolución del conflicto entre familia y trabajo varíe enormemente 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 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 servicios de cuidado privados, lo cual produce frecuentemente que la mujer no se inserte en el mercado laboral, o tenga una inserción intermitente y precaria.³⁸

La primera consecuencia de que las mujeres sean las principales encargadas del cuidado y del trabajo doméstico no remunerado reside en que la presencia de niños y niñas en el hogar aparece como un condicionante para la participación económica femenina, ya que frecuentemente la mujer de escasos recursos no puede insertarse en el mercado laboral o bien tiene una trayectoria laboral intermitente y precaria. Esto se puede observar, por ejemplo, en el caso de la tasa de actividad de las mujeres que tienen hijos menores, que es más baja que la de las mujeres que no los tienen. Las mujeres que no tienen hijos a cargo no han disminuido significativamente su participación económica en el período de tiempo comprendido entre los años 2003-2006. No obstante, se observa un comportamiento diferencial por parte de las mujeres que tienen hijas e hijos pequeños, que han visto disminuida su tasa de actividad económica, tendencia que se agudiza a medida que aumenta el número de hijos/as en el hogar.³⁹

Recientemente la Cámara de Senadores de la Nación dio media sanción a un proyecto de ley modificatorio de la LCT, que amplía, entre otras cosas, la licencia por paternidad, por nacimiento o adopción de hijo, de dos a cinco días, explicitando, además la prohibición de trabajar en dicho período. Asimismo, el proyecto equipara el derecho a gozar del período de excedencia a los varones, se equiparan los derechos por maternidad/paternidad biológica o adoptiva y, por otro lado elimina la obligación de comunicar fehacientemente el embarazo al empleador (que en la práctica opera como un obstáculo para no indemnizar a las mujeres embarazadas indebidamente despedidas, cuando no había cumplido con el requisito formal de la comunicación fehaciente del embarazo a su empleador).

b. Medidas legislativas y/o programas mediante los cuales el Estado provee el cuidado de los hijos e hijas mientras los padres y las madres laboran. (Ej. creación de guarderías o salas cuna).

Por medio de la Ley de contrato de Trabajo (LCT) se impone a los empleadores la habilitación de salas maternas y guarderías en función del número de trabajadoras ocupadas (art. 179, Ley 20.744/76), norma que nunca fue reglamentada. Posteriormente, a través de la ley Nº 11.317 se estableció un cupo de cincuenta **trabajadoras** mayores de 18 años para que rigiera la obligación de instalar salas maternas y guarderías, disposición que

³⁸ Rodríguez Enríquez, C. (2005): Macroeconomía y Economía del cuidado: un abordaje conceptual preliminar, Mimeo, Centro de Estudios de la Mujer, Santiago de Chile.

³⁹ ELA (2009: 151-165).

en los hechos suele ser franqueada por los empleadores contratando hasta 49 empleadas mujeres. Posteriormente, se dispuso la instalación de jardines maternos zonales para menores de 18 años (Ley 20.582). Sin embargo, en los hechos y salvo excepción de algunas jurisdicciones, tampoco se ha implementado. 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 estas no existan.⁴⁰

La estrategia de "conciliación" de responsabilidades a través de las guarderías y jardines de las empresas donde trabajan las madres ocupa un lugar residual.

c. Medidas legislativas y/o programas mediante los cuales el Estado aborda el cuidado de los adultos mayores.

En Argentina no existen normas que otorguen derechos a los/as trabajadores/as para dedicarse al cuidado de adultos/as mayores. Como se mencionara anteriormente, no existen licencias para dedicarse al cuidado de hijos e hijas menores, mucho menos para dedicarse al cuidado de adultos mayores.

Este vacío legal se evidencia aún más por cuanto el derecho de gozar del estado de excedencia, además de excluir a los trabajadores de la licencia en cuestión, limita dicho derecho al cuidado de hijos e hijas **menores** a su cargo, quedando las personas mayores, tanto hijos como otros miembros del grupo familiar con alguna discapacidad, en situación de desamparo.

5) Describa las leyes, políticas y medidas que el Estado viene implementando para facilitar y promover el acceso de las mujeres al mercado laboral. Incluir en su respuesta:

a. Los principales desafíos para que las mujeres accedan y permanezcan en el mercado laboral.

Las normas protectoras que limitaban el acceso de las mujeres a determinados puestos de trabajo del sector privado han sido sucesivamente modificadas,⁴¹ pero subsiste en la LCT la prohibición del trabajo "penoso, peligroso o insalubre" y la prohibición de encargar la ejecución de trabajos a domicilio a mujeres que ya estén ocupadas en algún local de la empresa o en otra dependencia (Ley 20.744, LCT, artículos 176 y 175, respectivamente) de modo de evitar que arbitrariamente se extienda las tareas al ámbito de los hogares de los empleados.⁴²

En el empleo público las normas vigentes prescriben la igualdad de oportunidades en el acceso a la carrera administrativa y la obligación de cubrir cargos vacantes mediante sistemas de selección de antecedentes, méritos y aptitudes (Ley 25.164, art. 18).

Si bien los fallos judiciales acerca de la obligación de efectivizar el derecho a la igualdad en el empleo son escasos, el caso *Fundación Mujeres en Igualdad contra Freddo S.A.* resuelto

⁴⁰ Mario Ackerman (2000) cita el caso excepcional del convenio colectivo N° 296/97 de los empleados de servicios e industria de telecomunicaciones, en el que este beneficio se extiende a los/las trabajadores/as viudos/as y a aquellos/as a quienes se otorgue la tenencia judicial del/la hijo/a.

⁴¹ En 1991, con la sanción de la Ley 24.013, se derogó la prohibición del trabajo nocturno para mujeres, en consecuencia, se denunciaron los Convenios 4 y 41 de la OIT (conforme artículo 26 de la Ley 24.013). En efecto, en todos los convenios Internacionales existe un artículo en el que se precisan las condiciones con arreglo a las cuales los Estados que lo han ratificado pueden denunciarlo (es decir, dar por terminada sus obligaciones) en forma total o en relación con alguna de sus disposiciones.

⁴² Subsiste también el artículo 174 de la LCT que dispone que las mujeres deberán beneficiarse de dos horas de descanso al mediodía, aunque la norma no tenga aplicación práctica: "Las mujeres que trabajen en horas de la mañana y de la tarde dispondrán de un descanso de dos (2) horas al mediodía, salvo que por la extensión de la jornada a que estuviese sometida la trabajadora, las características de las tareas que realice, los perjuicios que la interrupción del trabajo pudiese ocasionar a las propias beneficiarias o al interés general, se autorizare la adopción de horarios continuos, con supresión o reducción de dicho período de descanso".

por la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Civil en diciembre de 2002, es el más trascendente hasta la fecha. En él se analiza la práctica de contrataciones de una empresa para determinar si las explicaciones que esta brinda acerca de la contratación prioritaria de varones son pertinentes para justificar la práctica. El tribunal reconoce la procedencia y regula la aplicación de acciones de discriminación positiva en el empleo, priorizando la igualdad en el acceso al empleo por sobre los argumentos de libertad de contratación empresarial. La Cámara de Apelaciones resolvió que la práctica de contratación de personal de la demandada resultaba discriminatoria y que no había podido ser razonablemente justificada, por lo tanto, ordenó que en el futuro se contrataran exclusivamente empleadas mujeres hasta tanto se compensara en forma equitativa y razonable la desigualdad producida.

En el contexto de las medidas flexibilizadoras del empleo implantadas durante la década de 1990 en la Argentina, se sancionaron leyes que fueron en franco perjuicio de las condiciones de trabajo. Por ejemplo, la modificación del principio de contratación por tiempo indeterminado, la negociación de convenios colectivos por empresa en detrimento de la negociación por rama de actividad, la extensión del período de prueba y la reducción de los aportes previsionales en caso de contratación de un hombre de 45 años o más, de una jefa de hogar o de un joven (varón o mujer) de hasta 24 años. Las dos leyes emblemáticas de este proceso de precarización laboral fueron la Ley 24.013 (o Ley Nacional de Empleo) y la Ley 25.250. Finalmente, la primera fue parcialmente modificada en 1998 y en 2004 por las leyes 25.013 y 25.877, respectivamente, y esta última derogó a su vez la Ley 25.250.⁴³ Si bien se retomó el principio de contratación por tiempo indeterminado, se reestableció en tres meses el período de prueba y se eliminaron las modalidades de contratación "por tiempo determinado como medida de fomento del empleo", por "tiempo determinado por lanzamiento de una nueva actividad", de "práctica laboral para jóvenes" y de "trabajo-formación" que, en la práctica, habían sido funcionales al encubrimiento de contratos de trabajo por tiempo indeterminado. Por otro lado, siguen vigentes el régimen de pasantías, los contratos por temporada y los contratos de trabajo eventual. A pesar de que el texto modificado de la Ley 24.013 fija la obligación de "... establecer periódicamente programas destinados a fomentar el empleo de los trabajadores que presenten mayores dificultades de inserción laboral" (art. 81), entre los programas enunciados no se incluye ninguno destinado específicamente al empleo femenino.⁴⁴

Asimismo, desde octubre de 1998 funciona en el MTEySS, la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades entre varones y mujeres (CTIO) por iniciativa de la OIT, y se encuentra compuesta por representantes del Poder Ejecutivo, del sector sindical y del empresarial.⁴⁵

⁴³ La Ley 25.250 y su posterior derogación por medio de la Ley 25.877, merecen un párrafo aparte por el escándalo político que desataron. La primera de ellas, fuertemente recesiva de los derechos laborales, fue conocida popularmente como "Ley Banelco" luego de que funcionario arrepentido denunciara el pago de sobornos a otros senadores para garantizar su sanción. La causa judicial en marcha se encuentra aún en la etapa de instrucción, con procesamientos que incluyen a ex senadores opositores, ex funcionarios e incluso al ex presidente. En marzo de 2004, con amplio consenso político, fue derogada.

⁴⁴ Se incluyen programas destinados a la capacitación a desempleados jóvenes de hasta 24 años, mayores de 50 años, a quienes se hayan desempeñado en ocupaciones obsoletas o en vías de extinción; quienes superen los ocho meses de desempleo; el programa para "grupos protegidos" dirigido a "las personas mayores de 14 años que estén calificadas por los respectivos estatutos legales para liberados, aborígenes, ex-combatientes y rehabilitados de la drogadicción"; el programa para discapacitados, que incluye la promoción de talleres protegidos de producción y apoyo a la labor a través del régimen de trabajo a domicilio.

⁴⁵ Se encuentran representados los siguientes organismos: por el sector gubernamental, el MTEySS, el Consejo Nacional de la Mujer, el Ministerio de Salud, la Secretaría de Derechos Humanos, el Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto y el Consejo Nacional de Políticas Sociales; por parte de las asociaciones sindicales, la Confederación General del Trabajo, la Asociación del Personal de los Organismos de la Previsión Social, la Unión Personal Civil de la Nación, la Secretaría General de Maestranza, la Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores, la Central de Trabajadores Argentinos, la Asociación de Trabajadores del Estado, la Unión de Trabajadores de la Educación, la Federación Tierra y Vivienda, la Federación Obrera de Empleados Telefónicos de la República Argentina; por el sector empresarial, la Unión Industrial Argentina, la Cámara Argentina de Comercio, la Confederación General Económica de la República Argentina, la Confederación General de la Producción, la Federación Agraria Argentina, la Confederación General de la Industria de la República Argentina, la Confederación General de Comercio y Servicios de la República Argentina, la Cámara de Comercio, Industria y Producción, la Asamblea de la Pequeña y Mediana Empresa, la Federación de Cámaras de Mujeres Pymes y Microemprendimientos, la Sociedad Rural Argentina, la Cámara Argentina de Emprendedores, la

En su relanzamiento, en 2005, la CTIO incorporó entre sus objetivos el desarrollo de estrategias de acción tripartitas, tendientes: impulsar en el mercado de trabajo la igualdad de trato y oportunidades entre varones y mujeres en lo que se refiere a la incorporación al empleo y a la capacitación profesional y técnica; apoyar iniciativas en materia de igualdad de oportunidades y la no discriminación; asesorar técnicamente a las organizaciones involucradas y las iniciativas legislativas.⁴⁶ En el marco de la CTIO funcionan cuatro subcomisiones: "Observatorio", "Normativa", "Formación" e "Interior". En el nivel provincial, se conformaron CTIO en Corrientes, Formosa, Santa Fe, Jujuy, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja y Catamarca.⁴⁷

En el año 2002, la Ley 25.674 estableció una acción afirmativa en materia sindical, al establecer que cada unidad de negociación colectiva de condiciones laborales debía contar con la participación proporcional de mujeres delegadas en relación con la cantidad de trabajadoras de la rama o actividad. La sanción legal prevista para los acuerdos celebrados sin la representación proporcional de mujeres es la inoponibilidad a las trabajadoras de los acuerdos así celebrados, "salvo cuando fijaren condiciones más beneficiosas" (Ley 25.674)⁴⁸.

La Ley 25.674 o "Ley de cupo sindical" que se sancionó en el año 2002 establece por primera vez una acción positiva en el ámbito sindical al indicar que "la representación femenina en los cargos electivos y representativos de las asociaciones sindicales será de un mínimo del 30%, cuando el número de mujeres alcance o supere ese porcentual sobre el total de los trabajadores" (art. 18). En caso de que la dotación de personal no alcanzare el 30% de mujeres, se establece que se hará en forma proporcional y en todos los casos, el cupo incluye también a las listas de candidatos que se presenten a cargos electivos y representativos de la asociación sindical, listas que deberán tener un 30% de mujeres como mínimo ubicadas en lugares de la lista que posibiliten su elección efectiva, no pudiendo oficializarse ninguna lista que no contemple esta disposición.

Sin embargo, esta "Ley de cupo sindical" no tuvo un impacto significativo en los cargos altos de los gremios. En los cargos de conducción de la Confederación General del Trabajo (CGT)⁴⁹, solo 2 de 24 secretarías están ocupadas por mujeres, y ninguna mujer ocupa una vocalía (de un total de 10). Las secretarías ocupadas por mujeres son la de Igualdad de Oportunidades y Género (SIOG) –ocupada por la Secretaria General del Sindicato de

Coordinadora de Actividades Mercantiles, el Frente Agropecuario Nacional, la Central de Entidades Empresarias Nacionales.

⁴⁶ www.trabajo.gov.ar/ctio.

⁴⁷ Las actividades generales desarrolladas por la CTIO consistieron mayormente en seminarios, debates y talleres dirigidos a la capacitación de las propias organizaciones integrantes de la organización. En 2006, la CTIO presentó una investigación sobre "Mujeres en puestos de decisión-Manifestaciones de la vida pública y de la vida privada/doméstica", realizada por la subcomisión "Observatorio" sobre la base de un cuestionario de 50 preguntas a 112 mujeres del sector gubernamental, sindical y empresarial, tomando como definición de "puestos de decisión" a los espacios donde las mujeres "con o sin personas a cargo, tuvieran la posibilidad de tomar decisiones". El objetivo del trabajo fue "...pensar de manera articulada ambas esferas (vida pública y privada/doméstica), como forma de dilucidar los mecanismos vigentes que permiten y limitan el desarrollo igualitario entre hombres y mujeres en el mundo laboral". El informe de la investigación puede consultarse en www.trabajo.gov.ar/ctio.

⁴⁸ La inoponibilidad es un instituto jurídico que tiene por finalidad proteger a los terceros, ya que declara la ineficacia respecto de los terceros de la celebración de un acto jurídico o de la declaración de su nulidad, en relación con quienes no han intervenido con su perfeccionamiento. Su efecto es privar a un negocio válido y eficaz entre las partes de sus efectos respecto de "determinados terceros a quienes la ley dirige su protección, permitiéndoles ignorar la existencia del negocio e impidiendo a las partes del mismo ejercitar pretensiones jurídicas dirigidas contra un tercero" (Rivera, 1993: 936).

⁴⁹ La CGT es reconocida como órgano sindical de máxima representación en la Argentina, cuyas leyes consagran la unidad sindical. La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) pugna por la democracia sindical y es la central obrera alternativa a la CGT, pese a no ser reconocida como confederación. La CGT se organiza en un Secretariado Nacional, encabezado por el Secretario General y compuesto por 24 secretarías: Administrativa, Adjunta, Gremial, de Actas, de Acción social, de Seguridad social, de Derechos Humanos, de Interior, de Comunicación, de Vivienda y turismo, de Políticas de empleo, de Relaciones internacionales, de Capacitación profesional, de Asuntos legislativos, de Igualdad de oportunidades y género, de Relaciones institucionales, de Protección de la niñez y juventud, de Salud laboral y Medioambiente, de Ciencia, técnica y cultura; de Políticas económicas y sociales y Estadística y defensa del consumidor.

Modelos- y la de Salud Laboral y Medioambiente, ocupada por un miembro de la Federación de Trabajadores de Industrias de la Alimentación.⁵⁰

En su informe de gestión de 2007, la SIOG da cuenta de la elaboración de un Proyecto de Promoción de la Igualdad de Oportunidades Laborales, conformado por dos programas:

- Programa Positiva, para promover y/o fortalecer la equidad de género en las empresas. Se lo denomina Positiva pues "se trata de la implementación de acciones positivas que redundarán en beneficios positivos para empresas y para trabajadoras y trabajadores".⁵¹
- Programa Ingreso, para promover y/o fortalecer la inserción de jóvenes en su primer empleo y la de personas en situación de trabajo informal. Se lo denomina "Ingreso" en tanto pretende incorporar al circuito de trabajo decente⁵² a jóvenes y personas que circulan por la informalidad laboral. (SIOG-CGT, Informe de gestión, 1997.)⁵³

Ambos programas se encuentran en una etapa piloto, por lo cual no se tiene conocimiento de su impacto. Dado que el 55.4% de las trabajadoras no se encuentra registrado (EPH, Indec, 2005), todo plan que contemple a las mujeres sindicalizadas es, de partida, limitado.

La Central de Trabajadores Argentinos (CTA) también cuenta con una Secretaría de Igualdad de Género y Oportunidades. Esta Secretaría mantiene una acción política que no se ha limitado a la exigencia del reconocimiento de derechos laborales, sino que ha bregado activamente por la despenalización del aborto y participa de los Encuentros Nacionales de Mujeres, e incluso han acompañado a las mujeres que solicitaron a los tribunales superiores la interrupción del embarazo por encontrarse comprendidas en los casos no penalizados.⁵⁴

b. Medidas específicas destinadas a facilitar el acceso al empleo de las mujeres de menos recursos, como las mujeres indígenas y afrodescendientes.

En la ronda de los censos del año 2000 en América Latina se aplicaron distintos módulos/relevamientos orientados a recabar información sobre pueblos originarios. Particularmente, en la Argentina se aplicó la Encuesta Complementaria de Pueblos Indígenas 2004-2005 (en adelante: ECPI). La ECPI tomó como marco el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2001, en el cual se incluyó -por primera vez- una pregunta que permitía identificar hogares en los cuales al menos una persona se reconociera descendiente en primera generación (criterio de ascendencia) o perteneciente (criterio de autodefinición) a un pueblo indígena.

Sin embargo, la ECPI presenta ciertas particularidades y debilidades en el tratamiento de la información estadística que deben ser tenidas en cuenta. En primer lugar, la ECPI se aplica únicamente sobre las personas identificadas en el Censo Nacional de Población y Viviendas. En segundo término, la realización del operativo censal no contó con la participación de representantes de pueblos originarios,⁵⁵ lo que sí ocurrió en otros países de la región. En rigor, en el caso argentino dicha participación se circunscribió a la aplicación de la encuesta.

⁵⁰ Ver www.cgtra.org.ar/test/htdocs/index.php?id_seccion=51

⁵¹ Ver <http://siog-cgt.org/proyectos.htm>

⁵² En la Memoria presentada ante la 87ª reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo, el Director General de la OIT expresó: "...La OIT puede promover la finalidad fundamental de un Trabajo Decente, que es sinónimo de trabajo productivo, en el cual se protegen los derechos, lo cual engendra ingresos adecuados con una protección social apropiada. Significa también un trabajo suficiente, en el sentido de que todos deberían tener pleno acceso a las oportunidades de obtención de ingresos. Marca una pauta para el desarrollo económico y social con arreglo a la cual pueden cuajar la realidad del empleo, los ingresos y la protección social sin menoscabo de las normas sociales y de los derechos de los trabajadores..." (Somavia, 1999).

⁵³ Ver www.cgtra.org.ar

⁵⁴ Ver www.cta.org.ar y, para mayor amplitud, remitirse al capítulo de salud sexual y reproductiva de este informe.

⁵⁵ Si bien existieron algunas reuniones previas, la Comisión de Juristas Indígenas en la Argentina presentó un recurso de amparo solicitando la postergación del Censo para generar condiciones que permitieran una participación plena de las comunidades.

Finalmente, otro aspecto a tener en cuenta es que el Censo se realizó en un año complejo en términos políticos e institucionales. En días previos a su aplicación, el gremio docente comenzó un paro y, por lo tanto, en algunas zonas en las cuales los docentes no participaron en el relevamiento se contrataron censistas adicionales con escaso tiempo de capacitación. Esta combinación de factores puede haber afectado la identificación de la dimensión real de la cantidad de personas que pertenecen o descienden de los pueblos originarios.

Los datos de la ECPI estiman un total de 600.329 personas pertenecientes a pueblos originarios, lo que representa menos del 2% de la población. El 2.8% de los hogares relevados tiene algún miembro que se autorreconoce perteneciente o descendiente de un pueblo indígena. Las provincias con mayor proporción de hogares con algún integrante indígena son: Jujuy (10.5%), Chubut (9.7%), Neuquén (8.6%), Río Negro (7.9%) y Salta (6.4%) (MTEySS, 2007).

Con respecto a la forma en que se identifica la pertenencia a los pueblos originarios, el 23% de las personas (algo más de 142.000 personas) no se reconoció como parte de ellos, a pesar de tener una descendencia en primera generación. En este sentido, se debe tener en cuenta cómo opera la presencia del Estado argentino en los procesos identitarios, ya que si bien en los últimos años el Estado avanzó en el reconocimiento legal de los derechos de los pueblos originarios, nunca aplicó políticas que tomasen como punto de partida la reparación histórica para garantizar la igualdad de oportunidades. Tales aspectos también son elementos centrales a la hora del tratamiento de las estadísticas en este grupo de población.

Frecuentemente, la literatura sobre las condiciones de vida de los pueblos originarios ha destacado que existen tanto factores estructurales como culturales que inciden de manera determinante en la precarización creciente de las condiciones de trabajo de la población indígena. Entre estos factores (presentes en el caso de Argentina pero también de otros países de la región) se pueden señalar: a) la ausencia de espacios de producción industrial o semiindustrial en las propias áreas rurales donde residen los pueblos originarios; b) la ancestral desatención estatal en la producción y el desarrollo rural; c) las condiciones de comercialización que les son impuestas desde el mercado y desde los Estados lo cual determina condiciones económicas en sus propios territorios o espacios locales (Paredo Beltrán, 2004).

En relación con los datos disponibles en la Argentina, cabe señalar que los indicadores de participación económica de la ECPI se han publicado parcialmente, solo para algunos pueblos y para la región muestral que es identificada como tradicional. Asimismo, otro vacío estadístico reside en la presentación de los datos, pues no se incluye ningún tabulado que permita examinar el acceso a la tierra, aspecto central para los pueblos originarios.⁵⁶ Finalmente, existe la dificultad originada por la ausencia de indicadores que permitan medir la evolución de la situación ocupacional, lo cual limita las posibilidades de análisis y la comparación con el resto de la población. Más particularmente, es imposible confrontar la situación actual con datos del Censo 2001, por los cambios ocurridos en la economía del país, y porque los datos de la EPH se refieren solo a las capitales provinciales y partidos del Gran Buenos Aires (es decir, grandes aglomerados urbanos).

Por todas las razones recién enumeradas, solo se presentan algunos datos a título ilustrativo con vistas a examinar brechas de género en la participación económica de los pueblos originarios.

⁵⁶ Un aspecto sobre el cual no se puede profundizar con datos estadísticos, pero que debe tenerse en cuenta es la incidencia de la política económica nacional sobre las condiciones de vida de los pueblos originarios. En este sentido, resta preguntarse acerca de los efectos que tiene la política actual con una fuerte tendencia hacia el monocultivo y su extensión en zonas que tradicionalmente se ocupaban con tareas campesinas. No existen estudios en esta línea, pero los medios de comunicación han difundido en numerosas ocasiones los reclamos de pueblos indígenas que son desalojados de sus tierras y/o que ven afectada su economía por la tala indiscriminada de la mata nativa. En ese sentido, el comunicado de 17 comunidades de la Reserva de Biosfera Yaboty, Provincia de Misiones, emitido en marzo de 2008, presenta un resumen de las demandas vinculadas con atención de la salud, educación, titularización de tierras, y las consecuencias de la producción sojera (disponible en www.elparanaense.com.ar/ep/index.php?option=com_content&task=view&id=889&Itemid=96).

En primer término, como se observa en la siguiente tabla, la participación de las mujeres tobas, kollas y mapuches en el mercado de empleo es menor que la de los varones. En la tasa de desempleo, en cambio, la situación no es uniforme entre estos pueblos: particularmente se encuentran más desocupadas las mujeres mapuches.

Tasa de actividad, empleo y desocupación de las poblaciones mapuche, kolla y toba de 12 años o más por sexo. Región muestral 1, 2004-2005.

Población		Actividad	Empleo	Desocupación
Mapuche	Total	52.0	47.3	9.0
	Varón	64.6	59.8	7.5
	Mujer	39.0	34.4	11.7
Kolla	Total	47.0	43.0	8.6
	Varón	52.6	48.1	8.6
	Mujer	41.8	38.2	8.6
Toba	Total	49.8	47.5	4.6
	Varón	56.8	53.7	5.4
	Mujer	42.4	40.9	3.5

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, Indec.

Por otro lado, también difiere entre pueblos el tipo de inserción ocupacional. En general, se observa un bajo nivel de acceso a la seguridad social, particularmente entre las personas pertenecientes al pueblo toba. Al mismo tiempo, se registra una clara situación de desventaja para las mujeres, ya que ellas tienen un menor acceso a los puestos cubiertos por la seguridad social.

Indicadores de ocupación de las poblaciones mapuche, kolla y toba de 12 años o más por sexo. Región muestral I, 2004-2005 (en porcentajes).

Población	Sexo	Ocupados que aportan o les descuentan (%)	Asalariados (%)		
			Asalariados totales	Sector privado	Sector público
Mapuche	Total	39.4	73.0	56.9	43.1
	Varones	40.9	68.9	62.7	37.3
	Mujeres	36.7	80.2	48.0	52.0
Kolla	Total	26.2	60	30	70
	Varones	30.4	60.6	37.6	62.4
	Mujeres	21.1	59.2	20.9	79.1
Toba	Total	6.1	34.7	44.8	55.2
	Varones	8.2	37.5	55.8	44.2
	Mujeres	3.1	30.8	26.3	73.7

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, Indec.

Como pudo observarse, el perfil ocupacional indígena también presenta un componente de género importante: si bien varones y mujeres indígenas acceden a empleos precarios –sin seguridad social–, hay que remarcar que las mujeres se encuentran sobrerrepresentadas en esa situación. Como señala Rangel (2004), las mujeres indígenas sufren, en el mercado laboral, las desventajas de ser al mismo tiempo indígenas y mujeres, cuestión que solo puede resolverse con acciones y políticas que incorporen al mismo tiempo ambas dimensiones.

Asimismo, si bien no existe información estadística al respecto, numerosos estudios han demostrado que las mujeres indígenas, especialmente aquellas que residen en zonas rurales, enfrentan una importante carga de trabajo, no solo por el rol que desempeñan en la

reproducción cotidiana de la población, sino también porque a este trabajo doméstico no remunerado se suman actividades productivas de diversa índole, muchas de ellas realizadas como trabajo familiar sin remuneración. La intensidad y la cantidad de trabajo doméstico no remunerado y de cuidado que realiza la mujer está absolutamente condicionada por su situación económica y el lugar de residencia: a mayor condición de pobreza, las mujeres dedican más cantidad de horas y realizan el trabajo de forma más precaria. Además, el tipo de actividades que realizan las mujeres residentes en las zonas rurales no permite establecer límites claros entre lo reproductivo y lo productivo porque, dado el estilo de vida en estas zonas, ambos tipos de trabajo se encuentran íntimamente entrelazados.

Por último, resulta importante considerar que aumentar la capacidad de las mujeres pertenecientes a pueblos originarios para obtener y generar ingresos propios es fundamental no solo para modificar su situación de pobreza y la de su familia, sino también para aumentar su capacidad de decisión sobre distintos aspectos de su vida y también la de sus hijos, es decir, su autonomía.

c. Mecanismos existentes para abordar las necesidades y protección laborales de las mujeres migrantes.

Argentina es parte de la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares (en adelante, la "Convención"), en vigencia desde 2003. La Argentina suscribió la Convención en agosto de 2004 y la ratificó el 23 de febrero de 2007.⁵⁷ A diferencia de la mayoría de los instrumentos internacionales de derechos humanos, esta Convención no tiene jerarquía constitucional.⁵⁸

Muchas de las recomendaciones realizadas al Estado argentino por el Comité contra la Discriminación Racial⁵⁹ tratan temas que fueron modificados luego al sancionarse la nueva Ley de migraciones en 2004 y la Ley de Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas, en 2008.

La nueva ley de migraciones implica un avance sustantivo en materia de política migratoria, ya que establece la política migratoria del país, rige sobre los procedimientos migratorios, y reemplaza la norma promulgada en el contexto de la última dictadura militar: la Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración, un Decreto-Ley, conocido como la Ley Videla.

La Ley de migraciones ha sido publicitada por el gobierno como el nuevo paradigma migratorio de la Argentina. Implica un giro discursivo que incorpora dos novedades: una perspectiva de derechos humanos y un enfoque regional. Asimismo, es producto de una lucha sostenida durante décadas por instituciones religiosas, organizaciones no gubernamentales de derechos humanos y asociaciones de migrantes reunidas en la Mesa de Organizaciones para la Defensa de los Derechos de los Migrantes, entre otras.

En el año 2006 comenzó a implementarse el Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria destinada a ciudadanos de países miembros y asociados del Mercosur, conocido como Patria Grande.⁶⁰ Mediante dicho programa se ha podido regularizar la situación de 441.710 personas entre el 17 de abril 2006 y el 31 de diciembre de 2007.⁶¹ Como señalan Pacecca y Curtis (2008) se trata de una medida generosa en su alcance:

⁵⁷ Ver treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&id=138&chapter=4&lang=en

⁵⁸ Véase el capítulo 1 de este Informe para una descripción de la jerarquía de los tratados internacionales de derechos humanos en el ordenamiento jurídico local.

⁵⁹ En noviembre de 2006 se sancionó la Ley 26.162, que reconoce la competencia del Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial para recibir y examinar comunicaciones de personas que alegaran ser víctimas de violaciones a sus derechos por parte del Estado, según lo establecido en el artículo 14 de la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, estableciendo al Instituto Nacional Contra La Discriminación la Xenofobia y El Racismo (Inadi) como el organismo competente a nivel nacional para recibir las peticiones, informes y denuncias.

⁶⁰ Dirección Nacional de Migraciones. Disposición 53.253/2005. Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria

⁶¹ "Características de la Población Regularizada bajo el amparo del Patria Grande", Informe de la Dirección Nacional de Migraciones basado en encuestas a 12.000 personas regularizadas bajo "Patria Grande".

abarca inmigrantes de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay, Venezuela.

Según Calvelo y Vega 2007 (citadas por Pacecca y Courtis, 2008), a partir del registro de trámites iniciados hasta diciembre de 2007 la población beneficiada tiene las siguientes características:

- La colectividad en la que el programa tuvo más incidencia es la de paraguayos (75% de regularizados), luego los ciudadanos peruanos (52%), los ecuatorianos (49%), los bolivianos (42%), los colombianos (32%), los brasileños (11%), los uruguayos (9%) y los venezolanos (8%). El programa tiene una muy baja incidencia entre los ciudadanos chilenos (2%).
- En relación con la distribución geográfica, el proceso de regularización se observa más concentrado en el AMBA (que reúne prácticamente el 80% de los regularizados por el programa).
- Para el caso de los ciudadanos provenientes de Paraguay y Bolivia, se destaca un mayor impacto del Programa "Patria Grande" entre los varones.

d. Reglamentación laboral de las trabajadoras del hogar.

En cuanto a la reglamentación laboral de las mujeres trabajadoras del hogar, las políticas públicas tendientes a proteger a este sector de la población son también escasas.

En el año 1997 comenzó a regir el régimen de jubilación para amas de casa, dirigido únicamente a aquellas mujeres que no realizan ningún tipo de actividad autónoma y/o dependiente; en rigor, el fundamento de la norma es la dedicación exclusiva a la labor doméstica. De esta forma, podían afiliarse en forma voluntaria a una AFJP (el sistema jubilatorio existente en ese año) y pagar un aporte. No se consideraban aportes previos en ninguno de los regímenes previsionales. El número de afiliadas siempre fue escaso, al punto que no se conocen cifras de afiliación y se entiende que en los hechos no está vigente, a pesar de no haber sido derogada. El sistema no ha tenido prácticamente impacto.

Por el contrario, sí tuvo efecto sobre la jubilación de muchas amas de casa el Sistema de Prestación Previsional Anticipada que rigió desde enero de 2005 a abril del año 2007. Este sistema fue creado por la Ley 25.994 y el Decreto 1454/05. La primera medida buscó reconocer las siguientes situaciones: a) personas en edad jubilatoria a las que les faltaban años con aportes formales y b) personas con 30 años de aportes formales que por su edad se encontraban en situación de riesgo para conseguir un nuevo empleo.

La segunda medida permitió a trabajadores/as autónomos que presentaban problemas en su historia laboral por períodos anteriores a la vigencia del régimen jubilatorio actual, inscribirse en un plan de regularización de deuda accesible para poder alcanzar el beneficio previsional. El perfil de los jubilados, en base a datos de la EPH del año 2006, arroja que el Gran Buenos Aires presenta la mayor proporción de jubilados (concentra cerca del 55% del total de los adultos mayores urbanos). En el otro extremo se encuentra la región patagónica con una participación que no alcanza el 2%. Por otro lado, al diferenciar según sexo, la distribución entre varones y mujeres es casi la misma, pero la cantidad de mujeres jubiladas resulta levemente superior a la de los varones (51.4% y 48.6% respectivamente). Históricamente, los varones jubilados han tenido mayor participación que las mujeres, pero la principal causa de esta modificación ha sido la moratoria previsional establecida por el Sistema de Prestación Previsional Anticipada (Boudou, D'Elía y Lo Valvo, 2007).

La mayoría de los jubilados son viudos y solo tienen el nivel primario (completo o incompleto). La edad promedio es de 75 años si se consideran los jubilados en conjunto. Los datos aportados por la Anses focalizados en los beneficiarios de la moratoria indican que las mujeres tienen una participación altamente mayoritaria. Ellas han concentrado el 87% del total de los nuevos beneficios otorgados y los varones el 13%, con una edad media de 72 años para las mujeres y 71 para los varones.

6) Indique los mecanismos jurídicos internos disponibles para las mujeres víctimas de discriminación en la esfera laboral.

A nivel nacional, la ley 23.592, sancionada en el año 1988 con las modificaciones efectuadas por la ley 24.792, enumera una serie de mecanismos susceptibles de ser tomadas ante la comisión de algún acto discriminatorio que obstaculice el libre ejercicio de los derechos reconocidos por la Constitución, con medidas que van desde ordenar el cese del acto discriminatorio indemnizando los daños y perjuicios ocasionados, como, asimismo, con condenas de prisión efectiva.

Cabe destacar que, si bien dicha ley considera actos u omisiones discriminatorios aquellos determinados por motivos raza, religión, nacionalidad, ideología, opinión política o gremial, sexo, posición económica, condición social o caracteres físicos, deja afuera de su ámbito de protección todo un universo de actos u omisiones discriminatorios que a menudo sufren las personas con motivo de su identidad sexual o por encontrarse en situaciones particulares como el embarazo o el padecimiento de alguna enfermedad, etc.

Por otro lado, el INADI (Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo), recibe denuncias contra todo hecho discriminatorio en sus diversas de sus modalidades y lleva, además, un registro de las mismas.

No hay, sin embargo, estadísticas o estudios disponibles que puedan dar cuenta de la aplicación efectiva de estas normas.

Finalmente, la Ley 26.485 de Protección Integral para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra las Mujeres en los Ámbitos en que se desarrollen sus relaciones interpersonales (sancionada en marzo de 2009) establece como una de las modalidades de violencia, la violencia laboral. Esta se define como "aquella que discrimina a las mujeres en los ámbitos de empleo público o privado y que obstaculiza su acceso al empleo, contratación, ascenso, estabilidad o permanencia en el mismo...". Sin embargo, a la fecha no se conoce la reglamentación de esta norma ni se han establecido los mecanismos para implementarla o monitorear sus efectos.

Segunda Sección: El ámbito de la educación

1) Detalle las principales normas del marco jurídico nacional que protegen el derecho a la educación en condiciones de igualdad y equidad. Incluir normas que protegen de manera específica el derecho a la educación de las mujeres y las niñas.

En materia de educación, el principal desafío que enfrenta la Argentina, gira entorno a la inequidad existente entre los diversos sectores sociales y no el acceso a la educación en condiciones igualitarias entre mujeres y varones.

La Ley Federal de Educación, sancionada en la Argentina en el año 1993, restableció los compromisos del Estado en materia educativa, imponiendo la educación básica obligatoria desde los 5 hasta los 15 años de edad. Más específicamente, la ley mencionada tuvo cuatro ejes principales que pueden ser sintetizados del siguiente modo:⁶²

- descentralización de la responsabilidad de prestación del servicio educativo de nivel básico desde la nación a las provincias;
- cambio en la estructura curricular de la educación básica;

⁶² Se sigue aquí lo desarrollado por Rodríguez Enríquez, 2008.

- establecimiento de un sistema permanente de evaluación de la calidad educativa;
- implementación de políticas compensatorias para atender las disparidades territoriales en calidad y rendimiento educativo.

A quince años de implementación de la reforma educativa, los y las expertos/as en la materia destacan más impactos negativos que positivos. Algunas problemáticas se originan en el hecho de que, si bien la Ley Federal de Educación instituyó una estructura educativa compuesta por el Nivel Inicial, la Enseñanza General Básica (EGB) y el nivel Polimodal, y extendió la escolaridad obligatoria a diez años, la implementación efectiva de esta transformación curricular fue compleja: la autonomía provincial para dictar los contenidos contribuyó a la fragmentación del sistema educativo nacional que presenta profundas disparidades entre jurisdicciones. En este sentido, algunas jurisdicciones directamente no la implementaron –por ejemplo, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA)– y otras jurisdicciones lo hicieron de manera paulatina y con serias carencias y dificultades materiales (ausencia de infraestructura escolar y docentes para atender los nuevos niveles, obsolescencia y ociosidad de capacidades docentes, etc.) (Rodríguez Enríquez, 2008).

El panorama educativo en la Argentina se caracteriza por su inequidad social. El sector social que recibe los más altos ingresos aventaja fuertemente a los sectores más bajos, no solo en los años de escolaridad, sino también en la calidad de la oferta educativa que reciben (Tiramonti, 2001). Además, el impacto del empobrecimiento de la sociedad argentina tuvo manifestaciones dramáticas en el campo de la educación, contribuyendo a la formación de círculos viciosos. Se han verificado indicadores de empobrecimiento para algunas fases de estos círculos: caída el volumen del gasto en educación durante las últimas décadas, deterioro del salario docente, bajas o inexistentes inversiones en formación docente, materiales y tecnologías pedagógicas (Tenti Fanfani, 1995).

En este contexto surgieron fuertes demandas en torno a un nuevo proceso de reforma nacional que atendiera a la construcción de un sistema educativo homogéneo, equitativo y de calidad. De modo que en diciembre del año 2006 se sancionó una nueva Ley de Educación Nacional (LEN) que reemplazó a la Ley Federal de Educación del año 1993.

El objetivo de la LEN es unificar el sistema educativo nacional y extender la educación obligatoria de 10 a 13 años. Al mismo tiempo, la nueva ley traspasa al gobierno nacional la facultad de planificación de las políticas educativas. La reforma educativa de 1993 había dejado dicha tarea a cargo de cada una de las provincias, por lo tanto la nueva ley busca revertir la existencia de fuertes disparidades observadas entre jurisdicciones, consecuencias de la intensa fragmentación del sistema educativo (Rivas, 2003).

La LEN reestablece la centralización del sistema educativo, trasladando la planificación y programación educativa a manos del gobierno nacional. Asimismo, innova en los siguientes aspectos:

- El regreso al sistema primario-secundario (excepto en el caso de la CABA, donde nunca se abandonó) que reemplaza al sistema de Educación General Básica (EGB)-Polimodal.
- La nueva estructura está conformada por un ciclo primario (de 7 años) y un ciclo secundario (de 5 ó 6 años). En consecuencia, el sistema educativo argentino actual extiende su período obligatorio a 13 años y queda estructurado en cuatro niveles: inicial, primario, secundario y superior.
- La educación inicial comprende a los/las niñas desde 45 días hasta los 5 años de edad, pero solo este último año es obligatorio.
- El nivel primario, de carácter obligatorio, comienza a partir de los 6 años de edad y consta de 6 ó 7 años según la jurisdicción.
- En el caso del nivel secundario también se producen variaciones según jurisdicción, pudiendo tener una duración de 5 ó 6 años. Este nivel se encuentra dividido en dos ciclos: un ciclo básico, común a todas las orientaciones, y un ciclo orientado, dividido en distintas áreas del conocimiento, del mundo social y del trabajo.

- Por último, la educación superior incluye universidades e institutos universitarios, estatales o privados autorizados, en concordancia con la denominación establecida en la Ley 24.521, así como institutos de educación superior de jurisdicción nacional, provincial o de la CABA, de gestión estatal o privada.

2) Facilite información sobre:

- La tasa de analfabetismo, según sexo, edad, raza, etnia y región (urbana y rural).**
- Número de alumnos/alumnas matriculados en las escuelas públicas según sexo en todos los niveles educativos (escuela primaria, secundaria, terciaria y universidad).**
- Evaluaciones sobre el nivel de calidad de la enseñanza pública según sexo y región.**
- Número de alumnas embarazadas matriculadas en las escuelas públicas.**

El nivel preinicial e inicial de educación tienen efectos importantes en relación con la socialización de los/as niños/as, el cuidado y su incidencia en el desarrollo educativo posterior. Son numerosos los estudios que han demostrado que los niños y niñas que acceden a una escolarización temprana tienen mejores posibilidades de desempeño en la escuela primaria y en el desarrollo educativo posterior.⁶³

Sin embargo, históricamente en la Argentina, el nivel preinicial tuvo un desarrollo mucho más desigual que el nivel siguiente. Se trató de una oferta educativa básicamente urbana en la cual la iniciativa privada tuvo un peso relevante. Ambos indicadores permiten constatar la existencia de una discriminación negativa en perjuicio de los sectores económicos más desaventajados. En consecuencia, el desarrollo de este nivel históricamente ha beneficiado a los sectores urbanos más favorecidos, quienes ven reforzadas sus probabilidades de éxito en el resto de la carrera escolar (Tenti Fanfani, 1995).

Investigaciones recientes han constatado que existe 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 comprende las guarderías o jardines maternos (de 0 a 2 años) y el jardín de infantes (de 3 a 5 años). Solo esta última forma parte más plenamente del sistema educativo, mientras que el jardín maternal se ha desarrollado como función asistencial, desestimando su importancia pedagógica y su papel en la organización de los hogares (Rodríguez Enríquez, 2008). Por ese motivo, se ha conformado un nicho aprovechado desde la oferta privada mercantil de servicios de cuidado que claramente segmenta el acceso de la población según su nivel socio-económico y regiones geográficas.

Nivel inicial: Unidades educativas y matrícula por sector de gestión, año 2007, Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA).

Datos	Ambos Tipos de Educación (Común y Especial)		
	Total (%)	Sector de gestión	
		Estatal (%)	Privado (%)
Unidades educativas	720 (100)	230 (32)	490 (68)
Matrícula	106.035 (100)	46.668 (44)	59.367 (56)
Menos de 2 años	2.723 (100)	1.595 (58.6)	1.128 (41.4)
2 años	9.439 (100)	2.367 (25.1)	7.072 (74.9)
3 años	24.678 (100)	9.683 (39.2)	14.995 (60.8)
4 años	32.251 (100)	15.144 (47)	17.107 (53)
5 años	36.717 (100)	17.787 (48.4)	18.930 (51.6)
Más de 5 años	227 (100)	92 (40.5)	135 (59.5)

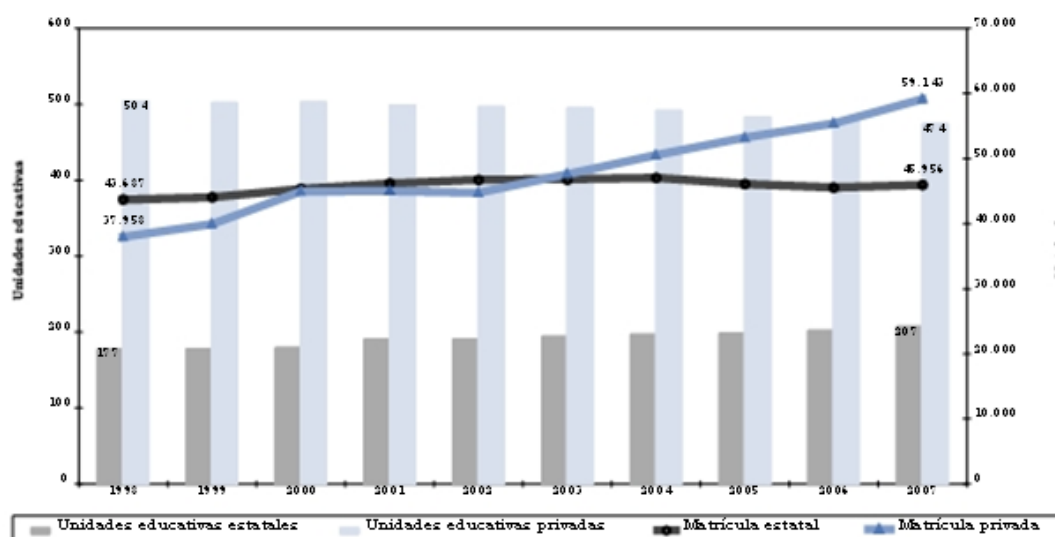
Fuente: Boletín de la Educación Porteña, Nº 2, junio de 2008.

⁶³ Véase "La contribución de la Educación de la Primera Infancia para una Sociedad Sostenible" (en www.unesco.org/es, 29-05-2008). Véase también: Diker, 2001; Batiuk y Itzcovich, 2005; Tenti Fanfani, 1995.

En relación con la evolución la matrícula del nivel inicial en la CABA se registra un aumento, sobre todo en los años posteriores a la última crisis (2001-2002). De esta manera, esta jurisdicción entra en consonancia con la tendencia general para todo el país, que indica un crecimiento ininterrumpido de la matrícula para este nivel de instrucción de casi un 20% en la última década. Sin embargo, si se considera el comportamiento del sector público y privado de modo diferencial, se observa que el aumento de la matrícula se explica precisamente por un notable crecimiento de la del sector privado –a diferencia de los que ocurre para el total del país–⁶⁴, ya el sector público se mantiene prácticamente invariable.

El siguiente gráfico refleja el comportamiento diferencial de la matrícula por sector de gestión para el período 1998-2007. Para mediados de la década de los noventa, la matrícula del sector privado era hasta menor a la del sector estatal. Hacia los finales de la década comenzó a mostrar signos de crecimiento llegando en el año 2000 a equipararse con la matrícula pública. A partir de 2003 –fecha que indica el inicio de la recuperación económica posterior a la crisis– se registra un acelerado crecimiento de la matrícula del sector privado en contraposición con un estancamiento –e incluso decrecimiento– de la matrícula del sector público.

Nivel inicial común: Unidades educativas y matrícula por sector de gestión, años 1998-2007



Fuente: Boletín de la Educación Porteña. Nº 2, junio de 2008.

Si se analiza la tasa de asistencia del nivel inicial a nivel nacional no se observan diferencias significativas entre varones y mujeres: las mujeres comprenden el 49.5% y los varones el 50.5% de la matrícula (Ministerio de Educación, 2007).

No obstante, las diferencias en la matrícula aparecen cuando se compara el porcentaje de inscriptos en el ciclo no obligatorio y la proporción de los registrados en el año obligatorio del nivel inicial. Así, para el año 2003 se observaba una alta tasa de asistencia de niños y niñas al "jardín preescolar" o "sala de 5 años" en la Argentina (91%).⁶⁵ Como ya se señaló, este nivel de cobertura se explica por la fuerte presencia estatal en la provisión de servicios educativos para dicho nivel. En consecuencia, la tasa de asistencia de los menores de 5 años presenta valores que descienden significativamente (15% para los niños/as de 3 años y 44%

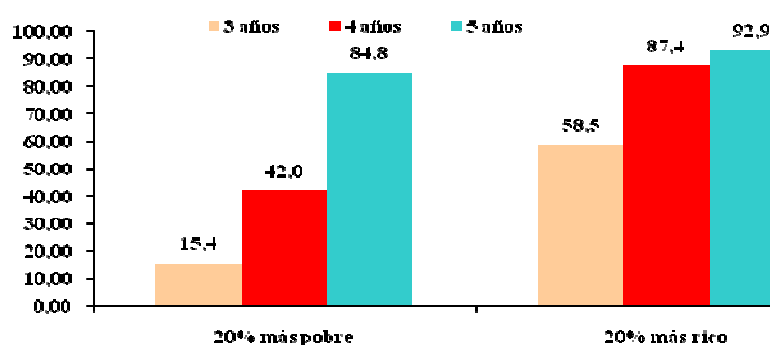
⁶⁴ Según información del ME: "En el año 2005, aproximadamente las dos terceras partes de los nuevos alumnos del nivel inicial se encontraban matriculados en establecimientos estatales (...) 7 de cada 10 niños que cursaban el Nivel Inicial en todo el país lo hacían en el sector estatal. La oferta de este sector es particularmente significativa en sala de 5 años, única de asistencia obligatoria desde principios de la década del noventa. Las tres cuartas partes de la matrícula de esta sala en todo el país está escolarizada en el sector de gestión estatal". Véase "Temas de Educación. El Nivel Inicial en la última década: desafíos para la universalización", *Boletín de la Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa*, Dinece, ME, de mayo-junio 2007: 10.

⁶⁵ "Educación Inicial. Análisis cuantitativo del Nivel", Unidad de Información, Dirección Nacional de Gestión Curricular y Formación Docente, ME, julio 2006.

para los niños/as de 4 años), pues, el hecho de que los servicios educativos para menores de 5 años se encuentren en manos de la oferta privada –al mismo tiempo que no revista de carácter obligatorio– son elementos que explican que el nivel inicial no obligatorio decrezca, en particular en los hogares de estratos socioeconómicos más modestos.

La población más vulnerable es la que menos posibilidades tiene de acceder a servicios educativos y de cuidado fuera del hogar, contribuyendo a perpetuar el “círculo vicioso” de la pobreza. Son los niños de los hogares provenientes de zonas rurales del interior del país y aquellos que forman parte de familias pertenecientes al primer y segundo quintil de ingresos los que encuentran mayores límites en el acceso al nivel inicial no obligatorio.

Tasa de asistencia en los niños y niñas menores de 5 años según ámbito geográfico y nivel de ingreso per cápita familiar, 2004.



Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de Eanna, Indec.

Es evidente la necesidad imperiosa de hacer efectivas políticas de universalización y obligatoriedad de estas instancias educativas, con vistas a la promoción de una mayor igualdad en el acceso a la educación y en las trayectorias educativas de niños y niñas. Estas políticas públicas podrán redundar en una infraestructura de cuidado de calidad, garantizando el derecho de los progenitores a contar con el apoyo del sistema educativo.

Un déficit que presenta el servicio educativo argentino en 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 (Rodríguez Enríquez, 2008).

El temprano desarrollo del nivel inicial en la Argentina, si se lo compara con el de otros países de América Latina, explica en gran medida el bajo nivel de analfabetismo y la paridad de género en este sentido. Según datos del Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001, solo el 2.6% de la población mayor de 10 años se declara analfabeta.

Sin embargo, esta situación dista de ser uniforme en todo el país, en tanto existen inequidades regionales significativas. Por ejemplo, mientras que la CABA tiene un 0.5% de analfabetismo, la provincia del Chaco presenta un 8%. En general, las provincias del Noreste argentino (NEA) –región vulnerable desde el punto de vista socio-económico– poseen los porcentajes de analfabetismo más elevados, superando ampliamente el promedio nacional.

Por otra parte, el promedio nacional de analfabetismo muestra una igualdad total entre varones y mujeres: el porcentaje para ambos es de 2.6%. No obstante, existen diferencias de género al interior de cada una de las jurisdicciones, siendo las provincias del Noroeste

argentino (NOA) las que arrojan mayores disparidades en esta dimensión. Así, en Jujuy el 2.8% de los varones son analfabetos, porcentaje que asciende a 6.6 para el caso de las mujeres. En Salta, la inequidad es menor, pero no por ello menos significativa: el 3.8% de los varones es analfabeto, mientras que para las mujeres esta proporción asciende al 5.5%.

Porcentaje de mujeres en la matrícula de educación común y adultos por nivel según provincia, 2006.

	Inicial	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal	Superior no universitario	Adultos
Total país	49.5	48.8	50.5	53.8	69.4	52.4
Buenos Aires	49.6	48.7	50.1	53.9	75.2	51.9
Partidos del Conurbano	49.6	48.7	50	54.1	75.8	53.5
Resto de la Pcia. de Buenos Aires	49.5	48.7	50.2	53.6	74.4	49.7
Catamarca	49.6	48.9	50.4	53.4	68.2	49.3
Chaco	50.1	48.8	51.9	53.9	70	53.2
Chubut	50.7	48.6	50.6	55	75.7	55.4
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	49.2	49.5	48.5	49	62.3	51.9
Córdoba	49.1	48.9	50.2	54.4	67.2	54.4
Corrientes	49.9	49	50.8	53.1	74.9	42.8
Entre Ríos	49.4	48.7	51	54.9	75.1	53
Formosa	49.8	48.5	49.8	53.8	63.4	51.7
Jujuy	49.7	49.1	49.7	52.5	72	58.8
La Pampa	49	48.3	51.3	55.1	71.6	61.7
La Rioja	49.9	49.2	52.1	55.2	68.3	47.1
Mendoza	49.3	48.9	50.6	53.9	64.5	50
Misiones	49.3	48.9	52.1	55.1	62.4	48.9
Neuquén	49.1	48.5	51	53.5	71.9	54.7
Río Negro	49.1	48.2	51.5	55.7	75	56.1
Salta	49.3	48.9	50.1	53.6	68.6	53.6
San Juan	49.7	49.3	50.7	55	71.3	48.1
San Luis	48.3	49	51.2	54.1	70	46
Santa Cruz	48.9	48.6	52.3	54	76.9	47.9
Santa Fe	49.5	48.9	51.7	55.7	68.6	56.6
Santiago del Estero	49.8	48.8	52.6	56	68.6	51.2
Tierra del Fuego	48.5	48.5	48.8	53.4	70.8	52
Tucumán	49.7	49.1	51.1	54.5	70.6	50

Fuente: *Anuario Estadístico 2006*, Diniece, Ministerio de Cultura y Educación.

Jóvenes de 19 a 24 años que no finalizaron polimodal/media según situación de pobreza y sexo (en porcentaje del total de cada grupo). Total de aglomerados urbanos, 2003-2006 (segundos semestres).

	2003 (%)	2006 (%)
Bajo la línea de pobreza	59	63
Sobre la línea de pobreza	26	27
Total	41.9	36.1
Varón	46.9	41.2
Mujer	37.4	31.4

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de EPH, Indec.

Hay una gran diferencia en el acceso y permanencia en el nivel educativo en los hogares pobres, respecto de los hogares no pobres: en ambos casos, las mayores dificultades para permanecer en el sistema educativo se da por el nivel socioeconómico de la familia.

3) Sobre la gratuidad de la educación:

- a. Informe hasta qué nivel educativo se garantiza la gratuidad en la educación.
- b. Describa las medidas o políticas que viene implementando el Estado para fomentar y garantizar que las mujeres accedan a la educación primaria, secundaria y superior.

El nivel de cobertura del nivel inicial (educación primaria) se caracteriza por su alta cobertura –cercana al 100%–, hecho que se relaciona con la histórica alta participación de la gestión estatal en la provisión de servicios educativos. Asimismo, se ha alcanzado la igualdad entre varones y mujeres en la cobertura del sistema educativo formal. No obstante, el desafío pendiente reside en garantizar la igualdad de oportunidades en materia de calidad, accesibilidad y permanencia según nivel socioeconómico, región y edad.

En el caso de la educación básica obligatoria, la extensión de la obligatoriedad al nivel inicial ha tenido efectos positivos, donde se evidencia un acceso importante en la oferta y en la cobertura. Sin embargo, una 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 (Rodríguez Enríquez, 2008). En la CABA existen 720 establecimientos educativos donde se brinda educación del nivel inicial –común y especial–. Del total de estos establecimientos, la oferta pública estatal representa solo el 32%. Si se analiza la edad de los alumnos según su asistencia a un establecimiento público y privado, se observa que en caso de los niños y niñas menores de 2 años existe una leve diferencia entre quienes asisten al sector privado y al sector público. Sin embargo, a partir de los 2 años la brecha entre las matrículas se amplía y se reduce para la edad de escolaridad obligatoria (5 años y más), a la vez que se aumenta el número total de matriculados. Sin embargo, en todas las edades la matrícula del sector privado supera a la del ámbito público.

Las tasas de asistencia por nivel educativo no son indicadores útiles en la Argentina para identificar las desigualdades de género. Como destaca Giacometti (2005), en el plano de las capacidades, un componente central es el rol de la educación en la ruptura o continuidad de los estereotipos de género, que inciden en la posibilidad de una efectiva igualdad entre varones y mujeres no solo por la distribución de funciones en el ámbito doméstico, sino también expresada en la posibilidad de ingresar en determinadas áreas del mercado laboral.

Los indicadores de cobertura educativa disponibles no muestran diferencias importantes entre varones y mujeres en lo que respecta al ingreso al sistema educativo. Estas disparidades aparecen en el desarrollo de la trayectoria educativa, donde hay una situación relativamente favorable para las mujeres ya que se percibe una mayor presencia de mujeres matriculadas en los niveles más altos de educación.

Máximo nivel educativo de población de 15 años y más y tasa de asistencia de la población de 3 a 17 años según nivel de urbanización, total del país, 2001.

		Total	Urbana	Rural		
				Subtotal	Agrupada	Dispersa
Máximo nivel educativo de la población de 15 años y más	Total	100	100	100	100	100
	Primario incompleto	17.9	15.7	38.6	29.8	42.8
	Primario completo	48.9	48.8	49.2	52.6	47.5
	Secundario Completo	24.5	26.1	9.2	13.1	7.3
	Terciario completo	8.7	9.3	3.1	4.5	2.4
Tasa de asistencia de 3 a 17 años	3 a 4 años	39.1	42	20.4	29.3	16.6
	5 años	78.8	80.8	65.9	78.2	60.6
	6 a 11 años	98.2	98.5	96.4	98.5	95.5
	12 a 14 años	95.1	96.2	87.2	93.2	84.4
	15 a 17 años	79.4	82.4	56.1	70.9	49.1

Fuente: Elaboración propia sobre la base de datos censales, Indec, 2001.

Porcentaje de mujeres en la matrícula de educación común y adultos por nivel según provincia, 2006.

	Inicial	EGB 1 y 2	EGB 3	Polimodal	Superior no universitario	Adultos
Total país	49.5	48.8	50.5	53.8	69.4	52.4
Buenos Aires	49.6	48.7	50.1	53.9	75.2	51.9
Partidos del Conurbano	49.6	48.7	50	54.1	75.8	53.5
Resto de la Pcia. de Buenos Aires	49.5	48.7	50.2	53.6	74.4	49.7
Catamarca	49.6	48.9	50.4	53.4	68.2	49.3
Chaco	50.1	48.8	51.9	53.9	70	53.2
Chubut	50.7	48.6	50.6	55	75.7	55.4
Ciudad Autónoma de Buenos Aires	49.2	49.5	48.5	49	62.3	51.9
Córdoba	49.1	48.9	50.2	54.4	67.2	54.4
Corrientes	49.9	49	50.8	53.1	74.9	42.8
Entre Ríos	49.4	48.7	51	54.9	75.1	53
Formosa	49.8	48.5	49.8	53.8	63.4	51.7
Jujuy	49.7	49.1	49.7	52.5	72	58.8
La Pampa	49	48.3	51.3	55.1	71.6	61.7
La Rioja	49.9	49.2	52.1	55.2	68.3	47.1
Mendoza	49.3	48.9	50.6	53.9	64.5	50
Misiones	49.3	48.9	52.1	55.1	62.4	48.9
Neuquén	49.1	48.5	51	53.5	71.9	54.7
Río Negro	49.1	48.2	51.5	55.7	75	56.1
Salta	49.3	48.9	50.1	53.6	68.6	53.6
San Juan	49.7	49.3	50.7	55	71.3	48.1
San Luis	48.3	49	51.2	54.1	70	46
Santa Cruz	48.9	48.6	52.3	54	76.9	47.9
Santa Fe	49.5	48.9	51.7	55.7	68.6	56.6
Santiago del Estero	49.8	48.8	52.6	56	68.6	51.2
Tierra del Fuego	48.5	48.5	48.8	53.4	70.8	52
Tucumán	49.7	49.1	51.1	54.5	70.6	50

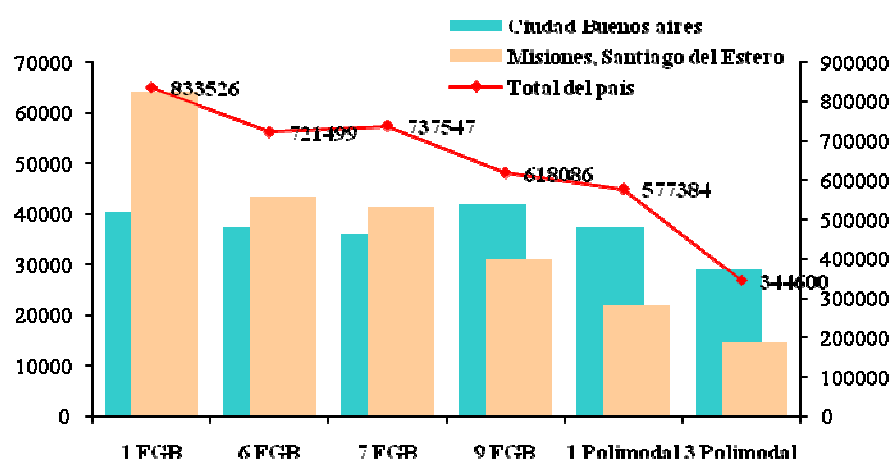
Fuente: *Anuario Estadístico 2006*, Diniece, Ministerio de Cultura y Educación.

La oportunidad de egresar del nivel medio es notoriamente diferencial según ámbito geográfico. El gráfico que se incluye en la siguiente página ilustra la desigualdad entre jurisdicciones y las dificultades que hoy presenta el sistema educativo para brindar una oferta que garantice la terminalidad de los ciclos obligatorios y el egreso de la educación media. La tendencia para el total del país indica que a medida que se asciende en el nivel educativo el número de inscriptos se va reduciendo.

Si se analizan las diferencias por provincias es notable la distancia entre el número de matriculados para el primer año del ciclo de EGB y el total de inscriptos para el último año del Polimodal en las provincias de Misiones y Santiago del Estero. La situación en la CABA, por su parte, muestra una tendencia un poco más estable: el descenso que se produce en la matriculación a medida que se avanza en el nivel educativo no es tan abrupto.

En síntesis, los datos muestran que no existe en la CABA una brecha profunda entre los que ingresan al sistema educativo y los que terminan el ciclo obligatorio, distancia que sí se profundiza en el caso de las provincias del NEA.

Matrícula por años de estudios seleccionados, total país, CABA, Misiones y Santiago del Estero, 2006.



Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de *Anuario Estadístico 2006*, Dirección Nacional de Información y Evaluación de la Calidad Educativa (Dinee), Ministerio de Educación (ME).

Asimismo, llama la atención la desigualdad de oportunidades de acceso a la educación entre zonas urbanas y rurales. En las zonas rurales dispersas, la población mayor de 15 años que finaliza el nivel medio es menor al 10%, situación que atraviesa a todos los grupos de edades.

Sin embargo, las disparidades son particularmente fuertes en el nivel inicial no obligatorio (3 y 4 años) y en el grupo de los/las adolescentes. Menos de la mitad de los y las jóvenes que tienen entre 15 a 17 años que viven en zonas rurales asiste a instituciones educativas, mientras que en las ciudades, esta proporción asciende al 82%. En el segmento de edad de 6 a 11 años (franja etaria que corresponde a la escuela primaria) las diferencias en las tasas de asistencia entre las zonas urbanas y rurales se reducen significativamente, debido a la fuerte presencia que tiene la escuela primaria en la Argentina que, como ya se mencionó, cuenta con altos niveles de cobertura.

Máximo nivel educativo de población de 15 años y más y tasa de asistencia de la población de 3 a 17 años según nivel de urbanización, total del país, 2001.

		Total	Urbana	Rural		
				Subtotal	Agrupada	Dispersa
Máximo nivel educativo de la población de 15 años y más	Total	100	100	100	100	100
	Primario incompleto	17.9	15.7	38.6	29.8	42.8
	Primario completo	48.9	48.8	49.2	52.6	47.5
	Secundario Completo	24.5	26.1	9.2	13.1	7.3
	Terciario completo	8.7	9.3	3.1	4.5	2.4
Tasa de asistencia de 3 a 17 años	3 a 4 años	39.1	42	20.4	29.3	16.6
	5 años	78.8	80.8	65.9	78.2	60.6
	6 a 11 años	98.2	98.5	96.4	98.5	95.5
	12 a 14 años	95.1	96.2	87.2	93.2	84.4
	15 a 17 años	79.4	82.4	56.1	70.9	49.1

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de datos censales, Indec, 2001.

A pesar de que las diferencias significativas se producen entre zonas urbanas y rurales, existen fuertes diferencias en una misma localidad en lo que refiere a la distribución de establecimientos según zonas geográficas. Si se analiza la oferta de establecimientos de CABA, se observa que existe una clara segmentación geográfica que coincide, precisamente, con las diferencias socioeconómicas de la CABA. Más particularmente, si se analiza la distribución geográfica de los establecimientos educativos de nivel medio (tanto privados como estatales), se observa que son aquellas regiones más desfavorecidas en términos

socioeconómicos las que muestran una menor concentración de establecimientos educativos en sus alrededores.

Los barrios con niveles de pobreza más elevados y las zonas aledañas a las “villas miseria”, núcleos habitacionales transitorios (NHT) y barrios municipales, ubicados en su mayoría en la región sur de la CABA (Barracas, Mataderos, Villa Lugano, Villa Soldati) son los que mayoritariamente padecen de una baja oferta educativa de nivel medio, sobre todo en lo que respecta al sector público.

En lo que respecta al rendimiento escolar –tasas de repitencia y abandono interanual– los datos que se presentan a continuación corresponden al período 2001-2004, etapa en la que el país transitaba un escenario complejo, impregnado por los efectos de la crisis del año 2001 y 2002.⁶⁶ En este contexto, el rendimiento educativo parece haberse deteriorado, particularmente para el caso del Polimodal. Los datos presentados en la Tabla 4 reflejan que tanto la tasa de abandono como la de repitencia se mantienen estables o experimentan un alza prácticamente en todos los niveles. Sin embargo, no se hallan disponibles datos desagregados por sexo.

Educación superior

La tendencia histórica que muestra que las mujeres tienen niveles más altos de graduación que los varones también se observa en el nivel superior. En la mayoría de las unidades académicas hay un mayor porcentaje de mujeres que de varones, tanto entre los matriculados como entre los egresados en el nivel de grado y también de postgrado.

En lo que se refiere a la distribución de la matrícula por sexo, si se analiza el caso de la Universidad de Buenos Aires (UBA, donde la educación de nivel superior es gratuita, no así la de postgrado), en los últimos años se percibe una tendencia a la disminución de la segmentación de los egresados según tipo de carrera: la proporción de varones y mujeres en cada una de ellas se hace más homogénea.

Porcentaje de mujeres en el total de diplomas y certificados expedidos por la UBA según unidad académica.

Unidad Académica	Matrícula de grado 2004 (%)	Matrícula Postgrado 2004 (%)	Diplomas y certificados (%)			
			1990	1995	2000	2005
Total	60.4	58.2	51.3	57.2	59.6	62.6
Agronomía	35	36.6	26.3	40.3	36.4	31.7
Arquitectura	55.2	54	39.4	53.7	60.9	61.6
Ciencias Económicas	52.7	45.7	41.2	44.3	48.6	53
Ciencias Exactas	49.1	60	49.4	46.4	61.3	56.5
Ciencias Sociales	65.4	61	64.2	65	67.2	69.7
Ciencias Veterinarias	70.4	55.8	40.2	56.4	52.2	58.6
Derecho	61.1	54.6	50.2	56.6	59.7	61.8
Farmacia y Bioquímica	71.3	71.7	73.8	75.5	73.7	76.9
Filosofía y Letras	66	77.3	81.1	77	76.2	74.6
Ingeniería	17.9	28.5	19.8	21.1	17.4	21.8
Medicina	72.6	61	59.8	65.9	69.1	72.7
Odontología	71	61.2	61	66.4	63.1	63.6
Psicología	83.4	81.2	63.2	80.8	84.2	87.8
Ciclo Básico	60					

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de series estadísticas de la UBA y Censo de Estudiantes 2004.

⁶⁶ La vulnerabilidad se incrementó considerablemente en esos años y los niveles de pobreza y las tasas de desocupación llegaron a valores insospechados. La pobreza de ingresos –según las mediciones del Indec– se incrementó del 35.4% al 49.7% entre octubre de 2001 y mayo de 2002, en el Gran Buenos Aires. Los niveles de indigencia prácticamente se duplicaron en el mismo período –pasando de un 12.2% a un 22.7% para el aglomerado GBA. La desocupación –para el conjunto de los aglomerados urbanos relevados por la EPH– alcanzó en mayo de 2002 al 21.5% de la población activa.

No obstante los cambios producidos, falta avanzar hacia una mayor homogeneidad de género. La elección de la carrera según sexo aún muestra sesgos de este tipo, sobre todo en las ramas vinculadas a las denominadas ciencias "duras". Como explican Crespo y Karen (2007), existe una subrepresentación de la mujer en el área de ciencias y tecnología (especialmente en las carreras de Ingeniería) y un agrupamiento en las áreas de estudios tradicionalmente femeninos como es el caso de psicología, ciencias sociales y humanas y medicina. Esto se debe principalmente a factores culturales que siguen reproduciendo los papeles tradicionales socialmente asignados a mujeres y varones, incidiendo tanto en las relaciones como en las identidades de género. Es decir, en la persistencia de estas diferencias entre varones y mujeres juegan un papel muy importante los procesos de socialización tanto familiares como escolares, como los estereotipos de género en lo que respecta a las habilidades y capacidades de varones y mujeres (Pinkazs y Tiramonti, 2006).

Si bien las mujeres superan o igualan a los varones en la mayoría de las facultades –excepto en Ingeniería–, dentro de cada carrera específica puede observarse la tendencia de las mujeres a optar por orientaciones profesionales que tienen cierta correspondencia con los estereotipos de género. En la Facultad de Arquitectura existe una fuerte concentración de mujeres en la carrera de Diseño Textil e Indumentaria (96.3%), lo que la convierte en una carrera típicamente femenina. Por el contrario, solo una de cada tres mujeres elige Diseño Industrial. En la Facultad de Ingeniería –donde las mujeres no son mayoría– las carreras de Ingeniería Electrónica e Ingeniería Mecánica son elecciones típicamente masculinas, mientras que en Ingeniería Química la diferencia entre varones y mujeres es muy pequeña. Por su parte, en la Facultad Medicina las carreras que concentran una mayor proporción femenina son Fonoaudiología, Nutrición y, sobre todo, Obstetricia.

Porcentaje de mujeres en los alumnos de grado en carreras seleccionadas según unidad académica, UBA, 2004.

Unidad Académica	Carrera	%
Arquitectura	Total	55.5
	Diseño Gráfico	57.2
	Diseño Textil e Indumentaria	96.3
	Diseño Industrial	33.3
Facultad de Ciencias Económicas	Total	52.1
	Economía	56.8
	Contador Público	31
Facultad de Ciencias Exactas y Naturales	Total	49.4
	Ciencias Biológicas	68.6
	Ciencias de la Computación	17.7
Facultad de Ciencias Sociales	Total	64.7
	Ciencia Política	50.6
	Trabajo Social	92.5
Facultad de Ingeniería	Total	17.3
	Ingeniería Electrónica	5.9
	Ingeniería en Informática	12.2
	Ingeniería Industrial	17.6
	Ingeniería Mecánica	3.1
	Ingeniería Química	47.1
Sin especificar carrera	12.5	
Facultad de Medicina	Total	72.1
	Enfermería Universitaria	81.3
	Fonoaudiología	97.6
	Kinesiología y Fisiatría	59.8
	Medicina	67.2
	Nutrición	93
	Curso de Radiología	75.2
	Obstetricia	98.4

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de series estadísticas de la UBA y Censo de Estudiantes, 2004.

Finalmente, resta advertir que si bien las mujeres tienen una fuerte presencia entre los egresados de carreras universitarias de grado y de postgrado, su participación en las

direcciones de postgrado y maestrías es notoriamente más baja. Al analizar la distribución según área, se evidencia que los doctorados mayoritariamente dirigidos por mujeres son los de las Ciencias Humanas (80%) y Sociales (55%). En cambio, en el caso de las carreras de Ciencias Exactas y Naturales el porcentaje de mujeres en la planta directiva desciende a 17% y valores similares se manifiestan en las Ciencias Agrarias e Ingeniería (Giacometti, 2005).⁶⁷

La situación educativa de varones y mujeres es relativamente homogénea, sobre todo en lo vinculado al acceso al sistema educativo: las diferencias cuantitativas en la matrícula de varones y mujeres no son significativas en el nivel inicial, primario y medio. Sin embargo, subsisten importantes disparidades según nivel socioeconómico del hogar al que pertenecen los/as estudiantes y según región del país. De modo que importantes grupos de la población han quedado excluidos de los avances en materia educativa y, como consecuencia, los beneficios de la mayor equidad de género no alcanzaron a toda la población.

Por otra parte, si se examinan las trayectorias educativas de mujeres y varones –sobre todo en el nivel medio–, aparecen disparidades entre varones y mujeres: las mujeres tienen trayectorias educativas más estables y son más proclives a concluir sus estudios que sus pares varones, pero las causales de abandono son bien diferenciales para varones y mujeres. Embarazos y maternidad adolescente, altas responsabilidades de cuidado de los miembros dependientes del hogar son factores que conducen a la exclusión de las jóvenes pobres del sistema educativo.

En lo que refiere al comportamiento de varones y mujeres en el nivel superior, se registran dos cuestiones centrales. Por un lado, a nivel cuantitativo, se presenta una tendencia favorable para las mujeres, ya que representan una mayor proporción entre los matriculados. Por otra parte, si se examina la elección de carrera universitaria, se percibe una fuerte segmentación de género entre áreas que se corresponde con los estereotipos imperantes en nuestra sociedad.

4) . Facilite cifras sobre la deserción escolar según sexo, edad, raza, etnia y región, e indique las medidas adoptadas para reincorporar a niñas y adolescentes que se retiran y/o abandonan la escuela.

A pesar de no contar con actualizaciones más recientes para las tasas de repitencia y abandono interanual, se puede intentar una reconstrucción de la evolución de los indicadores de rendimiento educativo en los años subsiguientes a la recuperación económica del país.

Tasa de repitencia y tasa de abandono interanual niveles EGB 1 y 2, EGB 3 y Polimodal 2001-2004.

		2001 (%)	2004 (%)
Tasa de repitencia	EGB 1 y 2	6.49	6.47
	EGB 3	8.44	10.38
	Polimodal	5.45	7.58
Tasa de abandono interanual	EGB 1y 2	2.29	1.8
	EGB 3	8.27	8.54
	Polimodal	17.51	19.79

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia en base a datos del ME, Diniece, 2000 y 2005.

Si se comparan las tasas de repitencia y abandono y los datos referidos a los años 2001 y 2004 y luego al 2006, se puede inferir que la recuperación económica –que comienza a percibirse a partir del primer trimestre del año 2003– ha tenido un impacto positivo en el

⁶⁷ Datos del año 2000 en base a la Comisión Nacional de Evaluación y Acreditación Universitaria (Coneau).

rendimiento educativo al menos en el caso del Polimodal.⁶⁸ Para el año 2006 se verifica un descenso en el porcentaje tanto de jóvenes varones como de jóvenes mujeres que no terminaron el nivel medio.

Sin embargo, aún existen importantes inequidades según el nivel socioeconómico y algunas diferencias en lo que refiere a varones y mujeres. La incidencia del contexto socioeconómico –entre otros factores– en la trayectoria educativa de los jóvenes entre 15 y 19 años es clave, pues la posibilidad de finalizar la educación media varía notablemente según el nivel de ingreso del hogar.⁶⁹ Mientras el 63% de los jóvenes provenientes de hogares pobres no terminaron el nivel medio en 2006, esta cifra desciende al 27% para el caso de los jóvenes pertenecientes a los hogares ubicados por encima de la línea de pobreza. Asimismo, se constata la tendencia de que las mujeres muestran mejor performance en el sistema educativo.

Jóvenes de 19 a 24 años que no finalizaron polimodal/media según situación de pobreza y sexo (en porcentaje del total de cada grupo). Total de aglomerados urbanos, 2003-2006 (segundos semestres).

	2003 (%)	2006 (%)
Bajo la línea de pobreza	59	63
Sobre la línea de pobreza	26	27
Total	41.9	36.1
Varón	46.9	41.2
Mujer	37.4	31.4

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de EPH, Indec.

Contrariamente al sentido común que predomina, si se estudian las trayectorias de los jóvenes previas a la deserción “definitiva”, se observan diversas estrategias que dan cuenta cómo los jóvenes de sectores populares buscan aferrarse a la institución ante la dramática decisión del abandono escolar (cambio de turno y/o de escuela, repitencia, abandono temporal y reinserción) (Feijóo, 1997). En este sentido, resulta sumamente relevante analizar el abandono escolar y los caminos que conducen a la exclusión del sistema no como un fenómeno repentino, sino como resultado de un proceso dinámico que se desarrolla a lo largo del tiempo en el que potencialmente pueden contribuir factores sociales, económicos, familiares, culturales e institucionales (Cerrutti y Binstock, 2004).⁷⁰

En consecuencia, la literatura específica sobre el tema arroja datos contundentes en torno a los indicadores más habituales para evaluar la eficiencia del sistema educativo, es decir, los niveles de repitencia y deserción educativa, atendiendo a la equidad social y de género.

- La probabilidad de abandono no es similar en todos los años de cursada. De allí que la estadística muestra la forma de una “U” invertida: el abandono aumenta significativamente entre el primer y segundo año, registra el nivel más alto de

⁶⁸ De todas maneras, las muestras tomadas en consideración en uno y otro caso son distintas, ya que en el cuadro “jóvenes de 19 a 24 años...” se toma en cuenta la EPH que se reduce a las principales ciudades, mientras que el referido a las tasas de repitencia y abandono están basados en los relevamientos anuales del Diniece, ME.

⁶⁹ Se recuerda que la EPH que tiene una cobertura geográfica limitada a las capitales provinciales y grandes centros urbanos.

⁷⁰ Más particularmente los factores que analizan las autoras son: 1) aspectos socioeconómicos de los hogares en que los y las jóvenes se han socializado como elementos centrales que facilitan o restringen la matriz de oportunidades disponibles; 2) el rol de la familia como primer y fundamental agente de socialización, en tanto con sus propios logros educativos, valores y expectativas genera los fundamentos sobre los cuales los y las niños/as y los y las jóvenes moldean conductas y aspiraciones; 3) la influencia de la subcultura juvenil en el logro educativo: grupos de pares, pautas de consumos materiales y culturales, actividades extraescolares; 4) el contexto institucional, en tanto el fracaso de los y las adolescentes es el resultado de las prácticas escolares a la que se hallan expuestos, o bien a través de políticas de las escuelas y decisiones de profesores y autoridades que pueden hacer precipitar el abandono, o bien por la efectividad de la institución que puede promover, o no, el compromiso por parte de los/as estudiantes (Cerrutti y Binstock, 2004).

- deserción en el tercer año, y disminuye a partir del cuarto. En quinto año alcanza la probabilidad más baja entre todos los años (Cerrutti y Binstock, 2004).
- Los/as adolescentes que asisten a establecimientos privados tienen menos probabilidad de desertar que quienes asisten a los públicos. Sin embargo, también cobra alta relevancia la modalidad organizativa del establecimiento: quienes asisten a establecimientos privados no confesionales tienen casi más del doble de probabilidades de deserción que quienes asisten a establecimientos privados confesionales, que muestran mayor capacidad de contención para su alumnado (Cerrutti y Binstock, 2004).
 - En lo que respecta a las características familiares, los/as adolescentes que provienen de hogares numerosos y con niños/as pequeños tienen amplias "chances" de abandonar la escuela. Estos datos estarían sugiriendo las dificultades que enfrentan estos hogares para satisfacer múltiples necesidades, es decir, generación de ingresos, cuidado de los miembros dependientes y educación de los/as hijos/as. En contraste con lo esperado, los/as jóvenes nacidos de madres adolescentes no presentan diferencias significativas en sus "chances" de desertar.
 - Entre quienes viven en hogares con necesidades básicas insatisfechas tienen una probabilidad de desertar que es casi un 70% superior que la de los jóvenes que residen en hogares no pobres (Cerruti y Binstock, 2005).
 - El estudio sobre trayectorias educativas efectuado por Cerrutti y Binstock (2005) demuestra que los varones son más proclives que sus pares mujeres a abandonar el nivel medio sin completarlo. De modo que la probabilidad de abandonar la escuela entre los varones es un 20% superior que entre las mujeres.
 - Las razones por las cuales varones y mujeres desertan del sistema son diferentes: la caída en el porcentaje de asistencia de los varones en el nivel secundario se explica por la asunción temprana de su condición de "proveedor económico". Por el contrario, en el caso de las mujeres la explicación debe buscarse en el embarazo o en su incorporación al trabajo reproductivo no remunerado (Pinkasz y Tiramonti, 2006).
 - Más particularmente, en el caso de las adolescentes pobres se ha constatado que la principal causa de abandono se encuentra en el embarazo y la maternidad adolescente, que conspira claramente contra la permanencia en la escuela. Resultados de modelos de análisis específicos indican que las probabilidad de abandonar la escuela entre las mujeres que han tenido un hijo o han experimentado un embarazo son 5 veces y media superiores que las mujeres que no lo hicieron (Cerrutti y Binstock, 2004).
 - Asimismo, las mujeres en condiciones de pobreza son quienes con mayor frecuencia asumen funciones de cuidado del hogar y de otros familiares (en general, hermanos/as menores), tareas que imponen restricciones de tiempo y dedicación al estudio (Cerruti y Binstock, 2005).

Existen investigaciones centradas en las trayectorias de mujeres jóvenes de sectores populares de los países centrales que han destacado que cierta recurrencia de obstáculos: fracasos escolares, maternidades precoces, complicaciones sentimentales, sumergen a las jóvenes en una gran confusión. Frente a un contexto laboral adverso y ante el mejor posicionamiento de otras mujeres, es probable que fracasen en su primera inserción, y que esta experiencia marque un futuro donde el vínculo con la actividad laboral sea débil. De allí que la precariedad de inserción se expresa por un encadenamiento aparente de empleos precarios pero se enraíza sobre otros procesos: la dependencia con las actividades reproductivas en el seno de la familia (Drancourt, 1994).

Asimismo, como bien lo muestra la literatura autóctona, la mayor o menor "empleabilidad" de las mujeres no depende solo de factores coyunturales e institucionales del mercado de trabajo sino también en cuestiones simbólicas y subjetivas. Además, la educación formal alcanzada influye en la adopción de valores asociados a roles de género menos tradicionales y, por lo tanto, en la mayor probabilidad de que una mujer casada trabaje: "la educación opera no solo en la decisión de trabajar de las mujeres, sino también en la posibilidad de efectivizar su decisión y en el compromiso con el propio trabajo" (Cerrutti, 2003: 114).

Finalmente, también las investigaciones han demostrado que aún existe una fuerte segmentación de los estudios en el nivel medio. En rigor, esta orientación queda en evidencia en el nivel polimodal cuando las mujeres se concentran mayoritariamente en estudios comerciales y bachillerato. En cambio, la presencia femenina, en general, es baja en las orientaciones agropecuarias y técnicas (Giacometti, 2005).

El acceso a la educación es una deuda pendiente para las comunidades indígenas, y en particular para las mujeres

La población indígena presenta indicadores que evidencian la desigualdad de oportunidades educativas existente en la Argentina. Sin embargo, las problemáticas de cada pueblo indígena son diferentes y sus especificidades deberían ser incorporadas a la hora de diseñar y poner en marcha políticas públicas sectoriales. En rigor, el reconocimiento de la pluriculturalidad debe incorporar la diversidad de culturas en un plano de igualdad. La implementación de políticas públicas tendientes a garantizar el acceso y permanencia en todos los niveles educativos y, al mismo tiempo, que sean capaces de homogeneizar las trayectorias educativas de varones y mujeres de diversos sectores sociales y etnias, resulta de vital importancia para construir un modelo de sociedad más inclusivo, democrático y justo.

En lo que respecta a las trayectorias educativas, hay distintas cuestiones que merecen ser señaladas. En primer lugar, el 95% de la población de 5 a 14 años asiste a la educación formal, lo que está indicando una alta cobertura; sin embargo, la posibilidad de continuar con la carrera educativa es notablemente diferente según la etnia, y las problemáticas son diferentes según cada pueblo. Por ejemplo, si bien las mujeres tobas alcanzan en mayor proporción que los varones la finalización del nivel medio, es importante destacar el alto porcentaje de mujeres que nunca ingresó a la educación formal.

Poblaciones mapuche, kolla y toba de 15 años o más, por sexo, según máximo nivel de instrucción alcanzado. Total del país, 2004-2005.

	Mapuche		Kolla		Toba	
	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres	Varones	Mujeres
Nunca asistió	5.0	6.8	10	10	11.0	15.0
Primario Incompleto	16.6	15.6	9.7	20.3	35.6	25.3
Primario completo	33.7	27.9	26.6	30.2	24.8	28.3
Secundario incompleto	27.1	27.2	28.3	17.6	19.7	21.3
Secundario completo o más	22.6	29.3	35.4	31.9	19.9	25.0
	100	100	100	100	100	100

Fuente: ELA 2009. Elaboración propia sobre la base de ECPI 2004-2005, INDEC.

Para examinar indicadores de educación que contemplen la desigualdad no es suficiente con comparar niveles de asistencia. En el marco de una educación que garantice igualdad de oportunidades es preciso profundizar en la transmisión de pautas culturales respetuosas de las culturas de los pueblos originarios. En este sentido, resulta imperioso garantizar condiciones de enseñanza y aprendizaje que garanticen el acceso a una educación de calidad para todos y todas. Todavía resta avanzar en este sentido: según la ECPI –que relevó información sobre el uso de la lengua en el hogar y el dictado de clases en la lengua materna–, sólo el 10% de los niños y niñas que asiste a EGB (Educación General Básica) recibe clases en la lengua de su comunidad; por su parte, el 15.6% de los niños y niñas de 5 a 14 años declara utilizar en el hogar una lengua indígena. En la población de 5 años y más, el 27% de la población habla o entiende una lengua indígena, pero únicamente el 14% declara utilizarla como forma de comunicación en el hogar.

Es necesario que el Estado argentino garantice un acceso equitativo a una educación de calidad que respete las diferentes identidades culturales y promueva la igualdad en la diversidad. El lenguaje es una vía básica de transmisión de pautas culturales; años de

discriminación imponen la necesidad de definir estrategias que permitan rescatar las culturas. El sistema educativo actual, con una baja oferta educativa, no parece reflejar un cambio sustantivo en la tendencia histórica de segregación de las comunidades indígenas,

Tercera Sección: El acceso y control de recursos en condiciones de igualdad

1) Indique si la legislación contiene diferencias en la regulación de la capacidad jurídica de hombres y mujeres tanto dentro como fuera del matrimonio para celebrar contratos, administrar bienes, comprar tierra y/o vivienda y acceder al crédito.

En la Argentina, uno de los cambios más significativos que se verifica en los últimos años a nivel normativo y de derechos civiles, en el igualamiento de la edad del varón y la mujer para celebrar matrimonio válido en dieciocho años.

Dentro de la estructura del matrimonio no existen diferencias sustanciales respecto de la capacidad jurídica de los cónyuges. No obstante, subsisten aún ciertas normas encaminadas a brindar un tratamiento diferenciado de la mujer en el régimen de la sociedad conyugal tales como la del artículo 1217, el cual, al establecer, entre las convenciones prematrimoniales que pueden hacerse los futuros esponsales prescribe "Las donaciones que el esposo hiciere a la esposa", estableciéndose luego que la esposa no podrá hacer por el contrato de matrimonio donación alguna al esposo, ni renuncia de ningún derecho que pueda resultarle de la sociedad conyugal. Por otro lado, el Código Civil indica, por ejemplo, que "la esposa no podrá reservarse la administración de sus bienes, sea de los que lleve al matrimonio, o sea de los que adquiriera después por título propio. Podrá sólo reservarse la administración de algún bien raíz, o de los que el esposo le donare" ó "siendo la mujer mayor de edad, puede con licencia del marido, o los dos juntos, enajenar sin autorización judicial, tanto sus bienes raíces como sus rentas inscriptas, y disponer libremente de los dineros existentes en los depósitos públicos".

Respecto al derecho a la vivienda,⁷¹ este es reconocido en Argentina, directa o indirectamente, por un conjunto de normas de jerarquía constitucional. Sin embargo, Argentina atraviesa hoy un contexto de grave crisis en materia de vivienda. El déficit habitacional, de acuerdo a los datos arrojados por el último censo poblacional, alcanza a 2.640.871 hogares, pero el 51,65% de ellos pertenece al sector de población de menores ingresos.⁷² Al mismo tiempo, también según los datos del censo, en Argentina hay 1.582.230 hogares en situación irregular en cuanto al régimen de tenencia (o un 15,7% del total de hogares).⁷³

En Argentina, como en muchos países, los hogares de menores recursos son los que disfrutan en menor medida del derecho a una vivienda adecuada, ya que habitan viviendas con pobre infraestructura, en condiciones de hacinamiento y con escaso acceso a los servicios públicos. Además, estas viviendas están muchas veces ubicadas en la periferia de

⁷¹ En el tema de vivienda se sigue la información de COHRE, elaborada en su programa para la Argentina.

⁷² Datos elaborados por la Dirección Nacional de Políticas Habitacionales en base al Censo de Población 2001. Disponible en el sitio web: <http://www.vivienda.gov.ar/documentos-y-estadisticas/deficit-habit-provincial-por-quintil.xls>

⁷³ Las posibilidades de acceso a la tierra urbana y rural se han resentido en los últimos seis años. Las razones pueden encontrarse en distintos factores que juntos han logrado dificultar el acceso de los pobres a la propiedad de la tierra y al goce del derecho a la vivienda adecuada. Entre ellos podemos señalar: a) la falta de regulación sobre el mercado de tierras y suelo urbano, especulación inmobiliaria y financiación inadecuada, b) la falta de implementación adecuada de los programas de regularización dominial. Esta situación ha traído como consecuencia (i) el crecimiento de villas y asentamientos informales ya existentes y de nuevas ocupaciones de tierra pública y privada, y (ii) el aumento de conflictos por tierra y territorios y el aumento de desalojos. Cfr. sitio web: <http://www.vivienda.gov.ar/>. Las situaciones 'irregulares' incluyen: propietario solo de la vivienda, ocupante por préstamo, ocupante de hecho y otra situación. Las 'legales,' en cambio: propietario de vivienda y terreno, inquilino y ocupante en relación de dependencia.

la ciudad, alejados de los centros de salud y de educación. En este sentido, y a pesar de la reducción de los índices de pobreza de los últimos años, los mayores niveles de pobreza la padecen las mujeres entre 23 y 60 años. Asimismo, es en esta misma franja de edad donde predominan las jefas de hogar, que aumentaron desde lo registrado en el último censo (2001: 27,7% - 2006: 33,1%). A su vez, las mujeres representan el mayor porcentaje de la población desocupada y siguen siendo junto con los niños y niñas las más afectadas en los procesos de desalojos forzosos en Argentina.

Existe un vínculo íntimo entre el disfrute del derecho a la vivienda y la efectiva igualdad de las mujeres. Específicamente, con relación a los siguientes temas: falta de políticas de facilitación del acceso a la vivienda a las mujeres; la situación de las mujeres en villas y asentamientos; la falta de datos y estadísticas desagregadas por sexo en materia de vivienda y propiedad; y la vivienda como un elemento imprescindible para que las mujeres vivan una vida libre de violencia doméstica.

b. ¿Qué programas y/o políticas viene implementando el Estado para promover la propiedad de viviendas y tierras de las mujeres así como el acceso al crédito y a la tecnología? Especifique en su respuesta las medidas que se han adoptado en relación con la protección de las mujeres que habitan en las zonas rurales.

En los últimos años, y en particular desde el 2003, el Estado nacional junto con los gobiernos provinciales y municipales han llevado adelante distintos programas destinados a la construcción de viviendas en todos el país, siendo el más importante el Programa Federal de Viviendas I y II.⁷⁴ Estos programas de vivienda han tenido como principal objetivo fortalecer el proceso de reactivación económica mediante la contratación de obras a las empresas del sector de la construcción, a fin de "promover la generación de 360.000 puestos de trabajo". Sólo en parte tenían como objetivo reducir el déficit habitacional.

Algunos números referido a los distintos planes de vivienda dan cuenta de su importancia y magnitud. Se han construido más de 120 mil viviendas en todo el país. Un 30% de éstas viviendas se han construidos en el Área Metropolitana de Buenos Aires (en 21 distritos). En los últimos tres años se construyeron más viviendas que en los últimos 30 años. La inversión para la región metropolitana, solamente, representó más de 1.200 millones de pesos.

Sin embargo, a pesar de la dimensión de esta política y el grado de su intervención, ni la normativa general ni las disposiciones específicas de ejecución de los programas contienen regulaciones o disposiciones específicas que atiendan la realidad de las mujeres. Sólo en algunos casos (experiencias puntuales en algunas jurisdicciones) se ha establecido un grado de prioridad o un cupo de destinatarias mujeres al momento de la adjudicación de las viviendas. Tampoco hay uniformidad de criterios respecto a quién debe ser sindicado como titular de la vivienda en el proceso de adjudicación. Aunque no existen obstáculos legales para que las mujeres gocen de la titularidad, la realidad que persiste es que las mujeres están sub-representadas en cuestiones de títulos, lo cual significa que las mujeres muchas veces no gozan de protección legal respecto a la vivienda y así viven en condiciones de inseguridad. Sería recomendable por lo tanto, que el Estado establezca como norma general que las mujeres sean designadas como titulares o co-titulares de las viviendas en todos los planes y programas gubernamentales.

Al mismo tiempo, los planes gubernamentales sobre vivienda se han diseñado y ejecutado con poco o nula participación de las personas involucradas, imponiéndose modelos únicos en

⁷⁴ Entre otros PFREACT I Y II: Programa Federal de Reactivación de Obras del FONAVI I y II; PFSH: Programa Federal de Solidaridad Habitacional; PFCV: Programa Federal de Construcción de Viviendas; PFPCV: Programa Federal Plurianual de Construcción de Viviendas; PFMV: Programa Federal Mejor Vivir; PFEH: Programa Federal de Emergencia Habitacional; PROMEBA: Programa Mejoramiento de Barrios; PROPASA: Programa de Provisión de Agua Potable, Ayuda Social y Saneamiento Básico; PROSOFA I y II: Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del NO y NE Argentinos I y II; CARITAS: Programa de Viviendas Cáritas; FONAVI: Fondo Nacional de la Vivienda). De acuerdo a la información oficial, en el período 2003-2007, se han ejecutado 470.457 soluciones habitacionales, hay 232.777 en ejecución y piensa ejecutar otras 63000. Disponible en el sitio web: <http://www.vivienda.gov.ar/>

su diseño e implementación. En consecuencia, las mujeres no han podido expresar su voz a fin de que las viviendas, la infraestructura, los equipamientos, en definitiva, los barrios donde van a residir se ajusten a sus necesidades.

El Consejo Nacional de las Mujeres (CNM, máxima autoridad nacional en materia de políticas para el adelanto de las mujeres) no tiene programas ni acciones dedicadas a mejorar el acceso a la vivienda de las mujeres. Tampoco promueve acciones que incorporen la perspectiva de género en los programas de vivienda.

En Argentina no hay políticas públicas específicas que, partiendo de las desigualdades entre hombres y mujeres, adopten medidas de acción positiva tales como incentivos, subsidios especiales, etc., para el otorgamiento de créditos para la vivienda. Sólo existen acciones puntuales llevadas a cabo por algunas provincias y municipios, tales como asignar una cuota (porcentaje de viviendas) en los distintos planes destinados a madres solteras. Las mujeres jefas de familia también se ven excluidas de los planes de autoconstrucción de viviendas, pues, sin subsidio de la mano de obra (lo que sólo se da en situaciones puntuales), no pueden conciliar su responsabilidad laboral, el cuidado de los hijos pequeños y la autoconstrucción.

Situación de las mujeres en relación con el acceso al crédito para la financiación de la vivienda

La especulación inmobiliaria acelerada en los últimos tiempos a causa del aumento del turismo internacional, la llegada de inversiones extranjeras y la orientación del ahorro a la propiedad inmobiliaria han provocado un aumento sostenido en el valor de las propiedades. En los últimos años, este aumento fue de un 30% en promedio por año, lo cual ha impactado a las mujeres desproporcionadamente. Este crecimiento de los valores se produce en moneda dólar americano, generando una brecha difícil de salvar para los asalariados, en especial las mujeres asalariadas. Asimismo, es importante tener en cuenta, que en el sector informal del trabajo, donde las mujeres son mayoría, no ha habido un aumento de salario comparable. A esto hay que sumar las dificultades de acceso al crédito para la compra de viviendas.

Entre los factores que afectan las posibilidades de acceso a la vivienda de las mujeres, en contradicción con el principio de igualdad establecida por la CEDAW, debemos mencionar, en primer lugar, las dificultades en el acceso al trabajo y la participación en mayor medida de la mujer en el sector informal del trabajo. Como consecuencia de esto, las mujeres tienen grandes dificultades para acceder a créditos bancarios⁷⁵. Las mujeres que viven en los hogares más pobres tienen actualmente una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: 1 de cada 3 mujeres pobres se encuentra económicamente activas. Además, más de tres cuartas partes (76.5%) se encuentra en situación de vulnerabilidad laboral: sin ocupación, asistida por un programa social de transferencia de ingresos o con un empleo precario (asalariadas del sector privado no registradas y trabajadoras de servicio doméstico).

Además, durante los últimos años la proporción de mujeres ocupadas en actividades precarias se ha incrementado, y es notoriamente más alta que la verificada en el grupo de mujeres de hogares con mayor nivel de ingreso, entre las cuales este tipo de ocupaciones sólo abarca al 14% de las ocupadas. En Argentina, sólo el 10% de la población tiene acceso al crédito hipotecario. Se encuentran comprendidas sólo aquellas personas que ganan 6.200 pesos o más al mes. En el caso de la Ciudad de Buenos Aires, ese promedio sube a 9.801 pesos, con lo cual la enorme mayoría de las personas del país no pueden acceder al crédito, si se tiene en cuenta que el salario mínimo es de \$1.500.

⁷⁵ Recordar lo manifestado en este mismo Informe dedicado al Empleo y Ocupación de las Mujeres, relativo al Art. 11 de la Convención. Las mujeres que viven en los hogares más pobres tienen actualmente una menor participación en el mercado laboral que sus congéneres de mayores ingresos: 1 de cada 3 mujeres pobres se encuentra económicamente activas. Además, durante los últimos años la proporción de mujeres ocupadas en actividades precarias se ha incrementado, y es notoriamente más alta que la verificada en el grupo de mujeres de hogares con mayor nivel de ingreso, entre las cuales este tipo de ocupaciones sólo abarca al 14% de las ocupadas.

En el caso de las mujeres, se suman otras dificultades, como cumplir con requisitos adicionales tales como ofrecer prueba de salario formal, años de empleo estable o alguna garantía. Mientras que los varones y las mujeres se enfrentan a los mismos requisitos, estas condiciones son particularmente gravosas para las mujeres, en particular por estar sobre-representadas en el sector informal. También afectan en una manera desproporcionada a las mujeres jefas de hogares.⁷⁶

2) Describa las normas sobre la división de bienes en caso de divorcio y sobre los derechos sucesorios e indique cómo las mismas protegen a los hombres y las mujeres en igualdad de condiciones.

En cuanto a las normas relativas a la división de bienes en caso de divorcio, al igual que en otros supuestos de disolución de la sociedad conyugal, el Código Civil estipula que cada uno de los cónyuges recibe los bienes propios y los gananciales que les correspondieren, vale decir el cincuenta por ciento de los bienes del otro cónyuge adquiridos a título oneroso luego de celebrado el matrimonio, existentes al momento de la disolución. En este aspecto, subsisten no obstante disposiciones discriminatorias tales como la establecida en el Art. 1316 que, para los casos de bigamia en los que la segunda mujer ha sido de buena fe, esta tiene derecho a repetir contra la parte de gananciales del bígamo y contra los bienes introducidos por él durante el matrimonio legítimo, los gananciales que le hubiesen correspondido durante su comunidad con él, si el matrimonio hubiese sido legítimo, no otorgando los mismos derechos al segundo cónyuge varón de buena fe.

Respecto de los derechos sucesorios, ambos cónyuges supérstites tienen vocación hereditaria en forma equitativa sobre los bienes del causante, dependiendo la porción que es corresponde en cada caso de los herederos con los cuales concurren, ya sea ascendiente o descendientes. Sin embargo, en este aspecto se mantiene también una cláusula, sin fundamento actual, por cuanto confiere a la nuera viuda sin hijos una porción hereditaria legítima sobre los bienes de sus suegros, excluyendo, por otro lado al yerno en la misma situación.

3) Facilite datos estadísticos sobre la vivienda y tierra desagregados por sexo (formas de propiedad urbana/rural, hogares presididos por mujeres, personas sin hogar, acceso a los servicios básicos, etc.)

La falta de datos y estadísticas que revelen de manera precisa y concreta la condición de la mujer en relación al acceso y disfrute de la propiedad, la tierra y la vivienda impide, por un lado, hacer un diagnóstico certero sobre la situación de la mujer en Argentina. Esta falta de diagnóstico cierto dificulta el diseño de políticas públicas positivas que faciliten el acceso a la vivienda de las mujeres, contrariando el mandato constitucional de la Argentina (art. 75 inc. 23 de la Constitución Nacional), a la vez que dificulta la implementación de políticas públicas habitacionales con perspectiva de género. Esta realidad refleja tanto la falta de reflexión sobre la temática, como el desinterés por parte del gobierno de la agenda pública en un tema crucial para las mujeres. Aunque no hay precisiones locales, las cifras sobre la región indican que las mujeres son propietarias del 10% de la tierra.

En las principales ciudades Argentinas, proliferan los asentamientos informales (sin regularización dominial, ni urbana). Sólo en la ciudad de Buenos Aires, entre las llamadas "villas de emergencia" y los denominados "asentamientos precarios", hay unos 47 asentamientos informales, habitados por unas 143.000 personas.⁷⁷ En la provincia de Buenos Aires, en los últimos cinco años, casi se triplicaron los asentamientos informales en los distritos que integran el gran cordón del conurbano bonaerense. Expertos indican que más de 2 millones de personas viven en alrededor de 800 asentamientos informales. Ninguno de estos cuenta con seguridad legal de tenencia en las viviendas y tierras.

⁷⁶ De acuerdo al último censo, el 27% de los hogares están encabezado por mujeres.

⁷⁷ Cfr. sitio web <http://www.clarin.com/diario/2006/08/20/laciudad/h-05815.htm>

Las condiciones en los asentamientos informales despiertan mucha preocupación ya que se vinculan directamente con otras cuestiones fundamentales de derechos humanos, entre ellas la afectación al derecho a la salud, al acceso a servicios básicos y a la vivienda, entre otros. Las mujeres sufren de forma diferenciada las dificultades de vivir en asentamientos informales, como también expresan prioridades diferentes y necesidades especiales cuando se trata de acciones para intervenir en las condiciones de hábitat.