

Políticas de Empleo para Superar la Pobreza

Argentina

Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina



Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Políticas de Empleo para Superar la Pobreza

Argentina

Proyecto Género, Pobreza y Empleo en América Latina

María Elena Valenzuela
Editora



Oficina Regional de la OIT
para América Latina y el Caribe

Copyright © Organización Internacional del Trabajo 2004
Primera edición 2004

Las publicaciones de la Oficina Internacional del Trabajo gozan de la protección de los derechos de propiedad intelectual en virtud del protocolo 2 anexo a la Convención Universal sobre Derecho de Autor. No obstante, ciertos extractos breves de estas publicaciones pueden reproducirse sin autorización, con la condición de que se mencione la fuente. Para obtener los derechos de reproducción o de traducción, deben formularse las correspondientes solicitudes a la Oficina de Publicaciones (Derechos de autor y licencias), Oficina Internacional del Trabajo, CH-1211 Ginebra 22, Suiza, solicitudes que serán bien acogidas.

Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina
Santiago, Oficina Internacional del Trabajo, 2004
ISBN 92-2-315733-1
ISBN 92-2-315734-X (versión web pdf)

MUJERES / TRABAJADORA / IGUALDAD DE OPORTUNIDADES /
MERCADO DE TRABAJO / POBREZA / ARGENTINA

Datos de catalogación de la OIT

Las denominaciones empleadas, en concordancia con la práctica seguida en las Naciones Unidas, y la forma en que aparecen presentados los datos en las publicaciones de la OIT no implican juicio alguno por parte de la Oficina Internacional del Trabajo sobre la condición jurídica de ninguno de los países, zonas o territorios citados o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras.

La responsabilidad de las opiniones expresadas en los artículos, estudios y otras colaboraciones firmados incumbe exclusivamente a sus autores, y su publicación no significa que la OIT las sancione.

Las referencias a firmas, procesos o productos comerciales no implican aprobación alguna por la Oficina Internacional del Trabajo, y el hecho de que no se mencionen firmas, procesos o productos comerciales no implica desaprobación alguna.

Las publicaciones de la OIT así como los catálogos o listas de nuevas publicaciones pueden obtenerse en calle Luis Carrera 1131, Vitacura, Santiago de Chile, o pidiéndolas a Casilla 19.034, CP 6681962, e-mail: biblioteca@oit Chile

Vea nuestro sitio en la red: www.oit Chile

Impreso en Chile

ADVERTENCIA

El uso de un lenguaje que no discrimine ni marque diferencias entre hombres y mujeres es una de las preocupaciones de nuestra Organización. Sin embargo, no hay acuerdo entre los lingüistas sobre la manera de cómo hacerlo en nuestro idioma.

En tal sentido y con el fin de evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español o/a para marcar la existencia de ambos sexos, hemos optado por emplear el masculino genérico clásico, en el entendido de que todas las menciones en tal género representan siempre a hombres y mujeres.

ÍNDICE

PRESENTACIÓN	7
INTRODUCCIÓN	11
CAPÍTULO I	
POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL TRABAJO Y EL COMBATE A LA POBREZA	
<i>María Elena Valenzuela</i>	15
A. Introducción	15
B. Actores, instituciones y agendas	19
C. Incorporación del género en la agenda pública	27
D. Políticas para el fortalecimiento de la igualdad de géneros	42
E. Reflexión final	54
Bibliografía	56
CAPÍTULO II	
BENEFICIOS Y BENEFICIARIAS: ANÁLISIS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS DE ARGENTINA	
<i>Laura C. Pautassi</i>	59
A. Introducción	59
B. Caracterización de los(as) destinatarios(as) del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	64

C.	Los hogares beneficiarios	84
D.	Conclusiones	98
	Bibliografía	110

CAPÍTULO III

EXPERIENCIAS DE ECONOMÍA SOLIDARIA FRENTE A LA CRISIS ARGENTINA: ESTUDIO DESDE UNA DIMENSIÓN DE GÉNERO

Graciela Di Marco

Javier Moro 111

A.	Emergencia de nuevos movimientos y experiencias de economía social	111
B.	Génesis de la crisis y protestas	114
C.	La calidad del trabajo de hombres y mujeres en las empresas recuperadas	129
D.	Conclusiones	149
	Bibliografía	159

CAPÍTULO IV

CRÓNICA DE UNA TRANSFORMACIÓN: DE BENEFICIARIAS A TRABAJADORAS REMUNERADAS. EL CASO DE LA COOPERATIVA SOJALÍN DE EL CHACO

Haydée Birgin

Laura C. Pautassi 161

A.	Presentación	161
B.	El Chaco, una provincia en crisis	166
C.	La soja, un nuevo producto local	169
D.	De proyecto social a proyecto productivo: el proceso de transformación	178
E.	Una estrategia de intervención de alcance local	189
F.	Recapitulación	196
	Bibliografía	198

PRESENTACIÓN

Aproximadamente 225 millones de hombres y mujeres en América Latina son pobres. De éstos, 95 millones de personas se encuentran en una condición de extrema pobreza, lo que significa que no tienen los ingresos suficientes para adquirir ni siquiera una canasta básica de alimentos. El 11% de la población, entre los cuales hay muchos niños y niñas menores de 5 años, presenta carencias nutricionales. Hay más mujeres que hombres en situación de pobreza, en un porcentaje que varía de 3% a 35% en los países latinoamericanos.

La pobreza está directamente relacionada con los niveles y patrones de empleo y con las desigualdades existentes en la sociedad. Al lado del acceso a la salud, educación e infraestructura básica, la falta de empleo –o su mala calidad– es uno de los determinantes fundamentales de la pobreza y de las posibilidades de su superación.

Un objetivo central de la Metas del Milenio es *Erradicar la pobreza extrema y el hambre*. Se plantea para el 2015 *reducir a la mitad la proporción de personas cuyos ingresos son menores a un dólar diario*. Para ello es cada vez más sentida, por los gobiernos, los trabajadores y empleadores, la necesidad de incentivar en el corto, mediano y largo plazo políticas de generación de empleo en los países, que permitan a todos trabajar. Pero no es cualquier trabajo lo que posibilita a las personas superar la pobreza, sino un *Trabajo Decente*, entendido como aquella ocupación productiva adecuadamente remunerada y que es ejercida

en condiciones de libertad, equidad y seguridad, así como que sea capaz de garantizar una vida digna a las personas que trabajan y a sus familias.

La equidad está, por lo tanto, en el centro de la *Agenda del Trabajo Decente* de la OIT. Eso significa que Trabajo Decente es un trabajo también libre de cualquier forma de discriminación.

El género condiciona la forma en que los individuos y los hogares experimentan la situación de pobreza y logran o no superarla. Las mujeres están sobrerrepresentadas entre los pobres, son más vulnerables a ella y frecuentemente experimentan sus formas más severas. Paradójicamente, el aporte de las mujeres a la superación de la pobreza y el bienestar de sus hogares es cada vez más importante y viene siendo crecientemente reconocido. De hecho, uno de los factores que ha contribuido a controlar el aumento de la pobreza en la región es la incorporación masiva de las mujeres al trabajo remunerado.

El análisis de la relación entre el género, la pobreza y el empleo está siendo desarrollado por la OIT desde hace varios años y es una de sus principales contribuciones a la *Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer en Beijing (1995)* que subrayó, en su Plataforma de Acción, el creciente peso de la pobreza femenina y las desigualdades de género como los principales obstáculos para el avance de la mujer y su acceso a actividades productivas y económicas. La Cumbre Social de Copenhague (1995) y la Cumbre del Milenio también enfatizan la necesidad de “Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer como el camino efectivo para combatir la pobreza, el hambre y las enfermedades y estimular un desarrollo realmente sustentable” (Párrafo 20 de la Declaración del Milenio).

La importancia de considerar esa relación, tanto en los análisis sobre la pobreza como en las políticas diseñadas e implementadas con el objetivo de superarla, ha sido reiterada una vez más en la Memoria del Director General de la OIT (*Superar la pobreza mediante el trabajo*) y en el Informe Global *La hora de la igualdad en el trabajo*, ambos presentados a la 91ª Conferencia Internacional del Trabajo (llevada a cabo en junio de 2003). La Memoria del Director General señala que las diversas formas de discriminación –entre las cuales se destaca, por su amplitud, generalización y persistencia, la discriminación de género– están fuertemente asociadas a los fenómenos de exclusión social que originan la pobreza y son responsables por la superposición de diversos tipos de

vulnerabilidad, así como por la creación de poderosas barreras adicionales para que personas y grupos discriminados puedan superar la pobreza.

Como forma de apoyar los esfuerzos que se realizan en varios países en el sentido de implementar políticas de combate a la pobreza que enfatizan la generación de Trabajo Decente como la mejor forma de superarla y, al mismo tiempo, promuevan la igualdad de género, la OIT viene desarrollando, desde 1995, el *Programa de Fortalecimiento Institucional para la Igualdad de Género, la Erradicación de la Pobreza y la Generación de Empleo*.

Con ese mismo objetivo, la Oficina Regional de la OIT para América Latina y el Caribe inició en julio de 2002 la ejecución del proyecto “Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina (GPE-AL)”, con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos, dirigido a contribuir a la incorporación de la dimensión de género en las políticas de reducción de la pobreza y de generación de empleo en seis países de la región: Argentina, Bolivia, Honduras, Nicaragua, Paraguay y Perú.

Uno de los componentes básicos de este Proyecto es la realización de estudios y diagnósticos nacionales sobre las interrelaciones entre el género, la pobreza y el empleo, que contribuyan a aumentar la base de conocimiento sobre estos fenómenos, pero, principalmente, que puedan aportar al diseño y a la implementación de las políticas dirigidas a erradicar la pobreza, promover el empleo y la igualdad de género.

El presente libro es parte de la Colección Género, Pobreza y Empleo en América Latina, en la que se publicarán los estudios y diagnósticos realizados durante la ejecución del Proyecto. Con esta colección nos proponemos poner a disposición de los constituyentes de la OIT –gobiernos nacionales y locales, organizaciones de trabajadores y de empleadores–, las organizaciones de la sociedad civil, el medio académico y el público en general, una base común de conocimientos que permita profundizar la comprensión de los desafíos que supone la superación de la pobreza, la generación de trabajo decente y la promoción de la igualdad de género en América Latina.

La Colección está conformada por un conjunto de libros en los que se presentan tres tipos de estudios: a) diagnósticos y estudios nacionales sobre el mercado de trabajo y la pobreza analizados desde una perspectiva de género; b) experiencias de programas y proyectos de

reducción de la pobreza y generación de empleo, nacionales y/o locales, con enfoque de género, reconocidas y apoyadas por el Proyecto; c) estudios especiales con dimensión de género desarrollados a nivel regional sobre los siguientes temas: políticas de empleo, políticas de empleo para jóvenes, y las interrelaciones entre la pobreza, el empleo, y la dimensión étnico-racial, pobreza y empleo en el medio rural.

Nuestro reconocimiento y agradecimiento al Gobierno de los Países Bajos por el apoyo para ejecutar el Proyecto, a los representantes de las diferentes instancias tripartitas nacionales que participaron activamente en el desarrollo de las acciones del Proyecto y que en muchas situaciones actuaron como nuestras contrapartes nacionales. A todos los funcionarios y funcionarias de la OIT involucrados en la ejecución del Proyecto.

Nuestro agradecimiento, igualmente, a todos los consultores y colaboradoras del Proyecto GPE-AL que contribuyeron en la elaboración de los documentos de investigación e hicieron posible lograr esta colección.

AGUSTÍN MUÑOZ VERGARA
Director Regional para las Américas

INTRODUCCIÓN

En este libro, “Políticas de empleo para superar la pobreza. Argentina” realizado bajo la dirección de María Elena Valenzuela, se presentan cuatro estudios con los que esperamos contribuir, a través de nuevos conocimientos, a la generación de propuestas que permitan avanzar hacia la erradicación de la pobreza y la equidad de género a través del trabajo.

La pobreza está directamente relacionada a los niveles y patrones de empleo. De tal modo, los procesos del mercado de trabajo contribuyen a explicar la intensidad y las características que asume la pobreza, así como las razones por las cuales tiende a concentrarse en determinados grupos. El empleo es por lo tanto un eje de toda política de reducción de la pobreza, ya que es un determinante para caer y permanecer en esta condición y un factor decisivo para salir de ella. El fenómeno de la pobreza se vincula directamente con la subutilización de la mano de obra producto del desempleo y el subempleo, con la presencia de empleo con bajos salarios y con el acceso desigual al empleo, y las barreras para insertarse laboralmente que enfrentan amplios grupos, especialmente de mujeres, debido a sus responsabilidades familiares y tareas domésticas. Crecientemente se reconoce que las causas y condiciones en que se vive la pobreza son diferentes para hombres y mujeres. Hay determinantes de género en la situación de pobreza que hacen que, en muchos casos, las mujeres se encuentren en una situación de mayor riesgo para caer en la pobreza y tengan más dificultades para superarla. Entre estos

determinantes de género se incluyen las barreras que limitan la entrada de las mujeres al mercado de trabajo, los patrones de desigualdad y discriminación que ellas encuentran para acceder a los recursos productivos y al crédito, o las pautas de segmentación ocupacional que restringen la gama de ocupaciones disponibles para ellas y explican su concentración en oficios considerados femeninos, tradicionalmente poco valorados y mal remunerados.

Tal como señala la *Memoria del Director General* de la OIT presentada a la 91 Conferencia Internacional del Trabajo –“Superar la pobreza mediante el trabajo”– como el *Informe Global de Seguimiento a la Declaración de los derechos y principios fundamentales en el trabajo* –“La hora de la igualdad en el trabajo”– presentado en la misma ocasión, existe una estrecha relación entre los fenómenos de la pobreza, la discriminación y la falta de empleos suficientes y de buena calidad. El Programa de Trabajo Decente que promueve la OIT entrega un marco para enfrentar exitosamente el desafío de lograr crecimiento económico y al mismo tiempo generar empleos productivos en condiciones de equidad, seguridad y dignidad. Para esto, sostiene que es indispensable afrontar la discriminación en el trabajo por motivos tales como el sexo, el origen social, la raza o la etnia en las estrategias de lucha contra la pobreza. El aumento de los puestos de trabajo, la productividad y los salarios de los pobres son condiciones necesarias para combatir la pobreza. Condiciones que requieren del crecimiento económico, pero que no son garantizadas por éste.

De ahí la importancia de producir investigaciones que permitan identificar los mecanismos a través de los cuales se produce y reproduce la pobreza y la forma en que éstos interactúan y se refuerzan con los de factores de discriminación de género, a fin de actuar sobre ellos y sobre los procesos que mantienen la desigualdad y la exclusión social de amplios grupos sociales.

Reconociendo la existencia de una fuerte vinculación entre la problemática de la pobreza, los patrones de empleo y la desigualdad de género, los estudios que aquí se presentan se han propuesto generar nuevos conocimientos con un fin práctico, a fin de servir de insumos para la elaboración de políticas públicas. Estos nuevos conocimientos han permitido enfrentar los desafíos metodológicos y conceptuales del abordaje de la pobreza desde una perspectiva de género, han revisado los datos y

aportado nuevas explicaciones sobre las causas de la pobreza, las diferentes formas en que la experimentan hombres y mujeres, y las prioridades que debe contener la política pública para abordar este fenómeno. Con este propósito se diseñó una agenda de investigaciones para Argentina, realizadas en el marco del proyecto “Género, pobreza y empleo en América Latina” (GPE-AL). Los capítulos de este libro constituyen el resultado de este proceso de investigación, alimentado por la búsqueda de nuevos marcos interpretativos y un animado diálogo con las contrapartes sociales.

El primer capítulo contiene un artículo de María Elena Valenzuela sobre “Políticas públicas para la promoción de la igualdad de género en el trabajo y el combate a la pobreza”, en el cual se reflexiona sobre los desafíos que enfrenta la institucionalidad pública en un marco de grandes cambios en las estructuras socioeconómicas, para generar políticas que promuevan los derechos ciudadanos de los sectores más excluidos y avancen hacia la equidad de género.

El segundo capítulo, sobre “Beneficios y beneficiarios: Análisis del programa jefes y jefas de hogar desocupados de Argentina”, ha sido elaborado por Laura Pautassi. Analiza las dimensiones de género y formula recomendaciones para transversalizar este enfoque en este programa, que constituye una de las iniciativas más importantes para enfrentar los efectos de la crisis y el incremento de la pobreza en el país. Este estudio fue realizado a iniciativa del Proyecto GPE-AL, a través de un acuerdo de colaboración con el Proyecto de la Oficina de OIT para Argentina, “Enfrentando los retos al trabajo decente en la crisis argentina”.

Considerando la importancia de las diversas estrategias para enfrentar la pobreza a través del empleo y el surgimiento de una economía solidaria, se ha hecho un estudio sobre la situación de las empresas recuperadas. “Experiencias de economía solidaria frente a la crisis argentina: Estudio desde una dimensión de género”, a cargo de Graciela di Marco y Javier Moro, constituye el tercer capítulo, con el que esperamos contribuir a identificar nuevas oportunidades de inserción laboral de mujeres.

El cuarto capítulo, “Crónica de una transformación: de beneficiarias a trabajadoras remuneradas. El caso de la cooperativa Sojalín de El Chaco”, aborda la política local. Haydée Birgin junto a Laura Pautassi encabezaron un equipo que prestó asistencia técnica a un pequeño proyecto a cargo de mujeres de producción de derivados de soja en la

localidad de Tres Isletas, en la provincia de El Chaco, y a través del acompañamiento realizado se identificaron los principales ejes que debe contener una política local de fomento productivo que promueva la equidad de género.

La editora agradece a las autoras y autores de los estudios que se presentan en este libro, por sus aportes y buena disposición para acoger propuestas y nuevas ideas, en un diálogo fructífero desarrollado durante el transcurso de ejecución de este Proyecto. Un reconocimiento especial a la Comisión Tripartita de Igualdad de Oportunidades de Argentina, que en su calidad de Mesa Asesora del Proyecto GPE contribuyó a enriquecer el debate que se recoge en este volumen. Nuestros agradecimientos a Manuel Délano, que estuvo a cargo de la revisión editorial, a Carolina Préndez y María Inés Opazo que apoyaron este proceso y a María de la Luz Celedón, que supervisó la edición de este libro.

CAPÍTULO I

POLÍTICAS PÚBLICAS PARA LA PROMOCIÓN DE LA IGUALDAD DE GÉNERO EN EL TRABAJO Y EL COMBATE A LA POBREZA

MARÍA ELENA VALENZUELA

A. INTRODUCCIÓN

La década de los años noventa y el inicio del presente siglo han estado marcados por crecientes dificultades para convertir los avances en materia de derechos políticos y legales para la mujer en efectivos logros de mayor justicia social.

El fin de los regímenes autoritarios en América Latina dio un nuevo impulso al iniciarse la década de los años noventa a las ideas de la democracia y los derechos individuales y colectivos, revitalizando al mismo tiempo los debates sobre las políticas de desarrollo. Este nuevo espacio político abrió también oportunidades a los movimientos de mujeres para promover reformas políticas y legales a fin de eliminar las diversas normativas y prácticas discriminatorias y abrir espacios a la participación de la mujer y sus demandas en las diversas esferas de la sociedad. Una breve evaluación de este proceso muestra algunos resultados positivos, en particular en materia legal y en menor medida en la participación política de mujeres en cargos de representación popular, especialmente en países que han adoptado un sistema de cuota.¹ Estos avances no han logrado, sin embargo, mayores avances en términos de

¹ Sin embargo, estos avances han sido modestos si se juzgan a la luz de los parámetros de la igualdad, ya que las mujeres están lejos de alcanzar una representación paritaria.

justicia social. Las desigualdades de ingresos empeoraron o mantuvieron en este período los regresivos patrones que caracterizan a la región, mientras la pobreza se estancó en algunos países y en otros –tales como Argentina– se incrementó dramáticamente. Al mismo tiempo, mientras un pequeño grupo de mujeres con alta educación logró una mejoría de sus ingresos e inserción laboral, una gran mayoría de trabajadoras vio aumentar la precariedad e inestabilidad de sus empleos y empeorar sus condiciones de trabajo, permaneciendo muchas de ellas atrapadas en un círculo vicioso de pobreza.

Las políticas económicas que se implantaron a partir de la década de los años ochenta han sido exitosas en el control de las variables macroeconómicas, pero han tenido costos sociales muy altos y no han traído prosperidad para la mayoría. Las desigualdades entre los países ricos y los del mundo en desarrollo han aumentado, pero también las distancias al interior de los países, así como la pobreza y nuevas formas de desintegración social, violencia y crimen. Mientras tanto, los Estados han disminuido sus funciones y tamaño, delegando en el mercado antiguas responsabilidades que antes asumía en materia de política social y económica.

En estas circunstancias en que se ha reformulado la relación entre Estado y sociedad, es necesario volver a debatir sobre el papel del Estado y el rol que está jugando para garantizar el bienestar de la ciudadanía, y particularmente con relación a los intereses y necesidades de las mujeres. El Estado democrático tiene como una de las tareas principales asegurar la protección de los derechos de toda la población, situación que diversos autores ven actualmente amenazada (Molineux y Razavi, 2003).

El principal instrumento con que cuentan los gobiernos para revertir la situación de desigualdad y discriminación por su condición de género en que se encuentran muchas trabajadoras en los países de la región, en especial las más pobres, son las políticas públicas en favor de la igualdad de oportunidades. En los últimos años se han llevado a cabo significativos esfuerzos a nivel nacional e internacional para avanzar hacia la igualdad de género. Sin embargo, todavía queda mucho por hacer. Aun cuando la naturaleza y severidad de la discriminación varía entre un país y otro, todavía persisten importantes brechas de género en el acceso y control de los recursos productivos, las oportunidades económicas, el poder y las instituciones políticas.

Según Comas (1995), la subordinación de las mujeres descansa en la desigualdad entre los sexos que está presente como un factor que estructura las relaciones de producción y la división del trabajo. A lo anterior se agrega la menor participación de las mujeres en la esfera pública y que su acceso a las instancias de toma de decisiones y de ejercicio del poder es reducido tanto en el sector público como privado. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sostiene que en la actualidad no existe ninguna sociedad donde las mujeres dispongan de las mismas oportunidades que los hombres (PNUD, 2002).

La discriminación de género atenta contra los principios y derechos fundamentales en el trabajo, los derechos humanos y la justicia social. Por eso, los beneficios que derivan de la eliminación de la discriminación en el lugar de trabajo van más allá del ámbito individual y alcanzan a la sociedad y la economía en su conjunto. Como señala la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) (2003a), una distribución más igualitaria de las oportunidades de trabajo y los recursos productivos contribuye al crecimiento económico y a la estabilidad política.

La situación de la mujer no puede ser tratada de manera separada o independiente del contexto socioeconómico y cultural en que ella está inmersa. Una mirada de género aporta a la comprensión y reconceptualización de la teoría y práctica económica y social, entendiendo que el trabajo no sólo se realiza en el espacio mercantil, sino también en el área del cuidado, ambas estrechamente entrelazadas. No siempre se reconoce que los vínculos con el mercado han sido tradicionalmente diferentes para hombres y mujeres, con consecuencias sobre sus preferencias, elecciones y comportamiento. Cuando se plantea que en una sociedad de mercado toda la producción está a la venta, se omite el hecho de que paralelamente a las relaciones de mercado una gran proporción de la población se dedica a formas de producción no remuneradas que están sólo indirectamente ligadas al mercado. Las mujeres están desproporcionadamente concentradas en este tipo de trabajo, en tareas agrícolas para el autoconsumo, como trabajadoras no remuneradas en pequeñas empresas familiares, en el trabajo doméstico y el trabajo voluntario en la comunidad.

Estos factores inciden en la forma diferencial en que hombres y mujeres experimentan la pobreza, debido a su situación desventajosa en el orden de género, a las diferentes valoraciones de los ámbitos femenino y

masculino y a las normas para el control de la sexualidad y la procreación, lo que facilita su transmisión intergeneracional. Bradshaw (2002) afirma que en el nivel social la posición de las mujeres está influida por los patrones de discriminación que operan en su contra tanto en el mercado de trabajo como en los espacios políticos. En el nivel de la comunidad, son las normas de género las que determinan los roles y responsabilidades que asumen las personas. En el nivel del hogar, la existencia de relaciones desequilibradas de poder entre los géneros contribuye a reforzar la pobreza relativa de las mujeres.

A pesar de su masivo ingreso a la fuerza de trabajo, las mujeres continúan asumiendo en forma casi exclusiva las tareas domésticas y de cuidado de la familia, lo cual genera una sobrecarga de trabajo, limita su disponibilidad de tiempo para capacitación y recreación y a muchas les impide obtener ingresos suficientes para salir del círculo de la pobreza, como lo demuestran los estudios del caso argentino que se presentan en este libro. Aun cuando las mujeres han aumentado significativamente sus credenciales educativas –superando en la mayoría de los países de la región a la población masculina– ellas perciben ingresos inferiores por su trabajo. Enfrentan además desigualdades para crear sus propios negocios. El restringido acceso, uso y control de los recursos productivos constituye un factor adicional que limita sus posibilidades de generar ingresos. Por último, la desigual distribución del poder entre hombres y mujeres y las barreras que éstas enfrentan para acceder a la toma de decisiones restringen sus posibilidades para participar en la asignación de los recursos, tanto al interior de la familia como en la comunidad y en las políticas de empleo y combate a la pobreza.

En definitiva, la forma en que está estructurado el mercado laboral y su relación con la economía familiar y del cuidado muestra que la situación de los hombres y mujeres con respecto a la disponibilidad del propio tiempo es muy diferente. Mientras la mayor parte de los hombres venden su tiempo en el mercado de trabajo durante un período de 45 años, y a través de éste generan derechos suficientes para su automantenimiento y el de los restantes miembros de la familia, la mayoría de las mujeres asumen un contrato social implícito a través del cual ceden su fuerza de trabajo sin límites definidos en el número de horas diarias ni de días o años. Este es un factor que ayuda a explicar la desigualdad en el trabajo y el empleo y la diferente forma en que hombres y mujeres caen y viven la pobreza (Durán, 2000).

Este capítulo reflexiona sobre la importancia de analizar los procesos políticos y de constitución de políticas públicas a través de un enfoque de género, recogiendo además los aportes de la teoría feminista. Se concentra en el examen de las políticas públicas de género orientadas hacia la igualdad y el término de la discriminación, particularmente en el área de empleo y combate a la pobreza. Tiene cinco secciones incluida esta introducción. A continuación, se examinan sucintamente el desarrollo histórico, las características y los tipos de políticas públicas que existen. Posteriormente, se analiza la incorporación del tema de la igualdad de oportunidades para los géneros en la agenda pública de la esfera internacional, nacional y local. En la siguiente sección se desarrollan las políticas públicas de igualdad de género y no discriminación, sus mecanismos y formas de operación, así como las orientadas contra la pobreza utilizando este enfoque y se explora la conveniencia de mejorar los indicadores existentes. El capítulo culmina en su quinta sección con una reflexión sobre los requisitos que se abren para estas políticas en el escenario actual que enfrenta América Latina y el Caribe.

B. ACTORES, INSTITUCIONES Y AGENDAS

1. Desarrollo histórico

Las primeras acciones de las políticas públicas para mitigar la pobreza aparecen con la génesis del sistema capitalista, en los países más desarrollados, concentradas en los problemas del empleo. Algunos de sus ejemplos más conocidos son las primeras intervenciones del capitalismo inglés temprano, con las leyes de pobres y, en América Latina, a principios del siglo XX, las acciones de beneficencia de la oligarquía argentina (Repetto, 2001). Es con la concepción bismarckiana, de fines del siglo XIX, donde aparece el apellido social dentro de las políticas públicas, al generarse mayores condiciones de seguridad para los trabajadores, fortaleciendo además la aceptación del sistema en su conjunto. Se trata de una combinación en que la política social aparece como la bisagra que permite la preservación y evolución de un modelo de acumulación a gran escala, al conferirle legitimidad.

Con la depresión del 30 y sus profundas repercusiones en casi todos los países, después de más de una década de *laissez faire*, el péndulo se volvió a inclinar hacia una decidida intervención estatal, a través de programas de empleo directos y subsidios, para poner fin a una crisis que amenazaba las bases del capitalismo, al mismo tiempo que se reforzaba el sistema de *salario familiar*, en la perspectiva de excluir a las mujeres del mercado de trabajo y proveer a los hombres de ingresos suficientes para mantener a su familia (Rosemblatt, 2000). El desarrollo post Segunda Guerra Mundial, con el predominio de las políticas de industrialización y el marco de las estrategias keynesianas, reservó un papel importante a la acción pública, en torno en particular a los problemas del empleo, vivienda, salud y educación, con una acentuación claramente asistencialista y de beneficencia, antes que de transformación de los mecanismos sociales, económicos, culturales y políticos que generan las desigualdades y tornan necesaria la intervención. En parte, las concepciones más asistenciales que reformistas se deben interpretar en el contexto de la guerra fría de este período, sin perder de vista el empeño que tuvieron las concepciones revolucionarias marxistas para cambiar radicalmente el orden capitalista, basadas en el empuje de las vanguardias, afectando las posibilidades de reformas más consensuales y amplias, pero más pausadas.

Con posterioridad a las reformas estructurales de las décadas de los ochenta y noventa en América Latina, las políticas públicas en general, pero en especial las políticas sociales, han tendido hacia una concentración (focalización) de su acción en los sectores de menores ingresos. Esta orientación apunta hacia paliar los efectos del ajuste estructural en los llamados sectores vulnerables –niños, mujeres, tercera edad e indígenas–, los más afectados con los cambios y que aparecen con menor capacidad individual y colectiva para ejercer sus derechos. El uso del criterio de focalización para la asignación de recursos públicos ha generado debate entre quienes ven en él una manera de justificar la reducción del gasto social y evitar la universalización de la prestación de servicios básicos y quienes proponen que los recursos públicos sean destinados sólo a los más necesitados y pobres. Este vuelco en la política social implica que se dejan las ideas de universalidad asociadas a la búsqueda de una sociedad más igualitaria hacia un énfasis en la provisión de servicios básicos para los pobres. La focalización de recursos como medidas

temporales destinadas a compensar situaciones de desigualdad o discriminación que viven determinados grupos sociales a través de medidas de acción positiva, están en cambio asociadas a una noción de derechos y voluntad política para igualarlos y no caen en el paradigma vigente, que se propone reducir la pobreza pero sin mostrar preocupación por la distribución de la riqueza y el ingreso en la sociedad.²

En este recorrido, las políticas públicas perdieron protagonismo en los países más desarrollados, donde surgió en el siglo pasado una institucionalidad vinculada al ejercicio de los derechos sociales, en particular de los trabajadores organizados en sindicatos, y en términos más generales la mayor riqueza relativa permitió financiar la construcción de los llamados Estados del bienestar. En los países más desarrollados de América Latina el desarrollo avanzó también, de forma paralela aunque en una escala más reducida, hacia la generación de ciertas condiciones mínimas de estabilidad y seguridad para los trabajadores, hasta la crisis de la deuda externa de los años ochenta.

Durante los años ochenta y noventa se implantó la concepción focalizada de la política social, donde la articulación entre protección social, mercado laboral y macroeconomía experimentó un giro hacia la concentración casi exclusiva en los más pobres, los indigentes, retrocediendo en el terreno de los segmentos menos pobres y de las capas medias, los cuales deberían esperar la actuación de los mecanismos de rebalse. El giro, que implicó socavar el tradicional sistema de políticas sociales vinculadas al universalismo y a la seguridad social, ha sido, en gran medida, una consecuencia del mayor protagonismo del sector privado en todos los países latinoamericanos, debido al retroceso y devaluación del ámbito de lo público. Por ejemplo, en el caso de la creación de empleos, el hecho de que el Estado haya dejado de generar nuevos puestos de trabajo en América Latina afecta el diseño de las políticas públicas, las cuales ahora deben concentrarse en la creación de condiciones y un entorno apropiado para atraer la inversión privada (Tokman, 2003).

Al analizar este fenómeno, Repetto (2001) se pregunta: “¿Qué condiciones deben darse para ubicar las acciones contra la pobreza en perspectivas y estrategias que involucren una concepción amplia de

2 Sobre este debate, véase Montaña, Pitanguy y Lobo (2003).

desarrollo social?”. En este capítulo se exploran más adelante algunas respuestas tentativas.

2. Marco analítico

Las demandas y presiones de los actores sociales con peso en el espacio público en un momento histórico determinado, combinadas con la acción de las propias instituciones, son los principales factores que impulsan a un Estado a emprender políticas públicas, es decir, a invertir recursos en un determinado problema colectivo de gran envergadura para intentar resolverlo. Diversos autores han utilizado el concepto de “matriz política” para describir este dinámico fenómeno.

Por cierto, no todo individuo y ni siquiera cualquier grupo social se constituye en actor relevante por el mero hecho de su presencia. Se han indicado cinco características comunes a todos los actores sociales que pueden generar políticas (Repetto, 2001). Primero, su capacidad de negociar con otros actores e instituciones. En segundo término, su capacidad o potencial para interpretar la realidad a partir de una cosmovisión, o si quiere, desde una perspectiva ideológica, política, religiosa, de clases, etc. Tercero, la capacidad de representación de intereses o sectores sociales. Cuarto, la capacidad desencadenar procesos de movilización social de estos sectores, lo que requiere ya no sólo de posibilidad de representación, sino de eficacia y, por ende, de legitimidad. Quinto, capacidad de acción colectiva (con otros sectores y por sí mismo), vale decir, potencial de construcción social. El Estado, en tanto actor, debe tener otro atributo, distinto de los anteriores y también fundamental, la capacidad de ser autoridades formal y real, y por ende, de movilizar sus recursos en torno a determinadas estrategias y políticas. Dadas estas características, son muy pocos los actores sociales que logran capacidad de movilización en todas las etapas de la construcción de las políticas.

No todos los temas que concitan interés de los actores públicos y generan debate logran ingresar a la agenda pública, es decir, son percibidos por los miembros de esa comunidad política como un asunto de legítima preocupación y por lo tanto merecedor de atención pública. Su incorporación depende “del poder, los recursos y las estrategias de los actores que los movilizan y de la manera en que los problemas son interpretados, así como de las características específicas del ámbito en el que se

pretende inscribir el tema” (Guzmán, Mauro y Araujo, 2000). El paso siguiente es su incorporación a la agenda institucional, por cuanto esto implica su aceptación por parte de algún organismo gubernamental, y la inclusión de este problema como objeto de acción.

Las instituciones, en tanto reglas del juego que apuntan a la resolución de problemas de coordinación y de conflictos de distribución, como señala North (1993), tienden a resolver en la dirección de estabilizar las demandas sociales y a estructurar comportamientos en torno a equilibrios, proporcionando información y sanciones. En este sentido, la política y la estructura socioeconómica se influyen mutuamente a través de la interacción de los actores en una determinada matriz política, lo que incide en los incentivos y restricciones de las políticas públicas (Repetto, 2001).

La medida del desempeño de las instituciones públicas es su capacidad para cumplir con las tareas que se ha fijado, lo que está en directa relación con la asignación de los recursos disponibles –humanos, materiales, políticos, institucionales y simbólicos– y las respuestas a las demandas provenientes del entorno. Para evaluar estas últimas es importante observar su rapidez, calidad y coherencia. El desempeño de estas instituciones, entonces, estará determinado por la capacidad para combinar de manera eficiente los recursos disponibles en función de las demandas cambiantes y de las restricciones o resistencias que ese entorno pueda sostener (Lahera, 2002).

La coherencia interna es un factor particularmente importante para el desempeño de las instituciones administrativas estatales que tienen un papel clave para las políticas públicas. Esto implica la solidez de los mecanismos internos –formales e informales– que se requieren para la coordinación y fortaleza técnicas de las decisiones y negociaciones, el manejo adecuado presupuestario, la relación actores sociales e instituciones externas, así como con otras entidades públicas. Como señala Repetto (2001), la capacidad de gestión pública indica quiénes se encargan de estructurar y conducir las políticas, los medios y herramientas con que cuentan, así como las reglas del juego bajo las cuales se desenvuelven. Por ende, esta capacidad no sólo es generada por el aparato estatal, sino, además, de la más amplia estructura institucional, política, y socioeconómica. Su proceso de construcción es prolongado y está sujeto a avances y retrocesos provocados por dinámicas externas e internas

que pueden terminar reconfigurando los derechos económicos y sociales de las mujeres. Así, por ejemplo, las profundas reformas a los sistemas de pensiones que se están llevando a cabo en diversos países de la región, orientados por una lógica del fortalecimiento del mercado en esta área, trasladan el derecho a la seguridad social desde una base de solidaridad y universalidad, a otra a la que acceden sólo los trabajadores formales y en la cual las mujeres quedan en desventaja ya que sus fondos de ahorro son menores debido a sus trayectorias laborales con mayores interrupciones y sus salarios más bajos.

Por otra parte, no todos los espacios públicos son igualmente permeables a la entrada de distintos problemas. El entrecruzamiento de intereses y actores en el ciclo de génesis de las políticas públicas es influido y enfrenta restricciones de origen multidimensional: políticas, económicas, organizacionales, legales y culturales. Estas dinámicas pueden actuar a favor o en contra de los intereses de los sectores (o actores) que representan a los actores más débiles o divergentes y los criterios de prioridad llevan a considerar algunos temas en detrimento de otros. Los problemas con mayores posibilidades de acceder a la agenda pública son aquellos impulsados por actores centrales del sistema social y político y con mayor sintonía con las concepciones prevalentes. Sin embargo, también ingresan algunos temas controvertidos, siempre que las fuerzas sociales que los promuevan hayan alcanzado correlaciones de fuerzas como para concitar este interés.

El espacio público es un terreno de interacción y debate discursivo, donde también se excluye a los grupos sociales con menor poder. Una de las exclusiones más significativas es la de género, que se expresa no solamente en una escasa presencia de las mujeres en el ámbito público, sino también en su menor manejo de los códigos y normas de funcionamiento. Una situación de exclusión que comparten otros grupos sociales, en función de su situación socioeconómica, étnica o racial. La posibilidad de que se incluyan en la agenda pública –y posteriormente en la agenda institucional– los diversos temas que debaten los distintos actores sociales depende del grado de apertura al cambio de esa sociedad. También depende de la concepción de derechos con que opere, desde una más universalista sobre los derechos ciudadanos (como en el caso de los países nórdicos) a otras más corporativas y centradas en derechos que derivan principalmente del empleo (como en diversos países europeos) y las más residuales

y en boga actualmente, donde la política social se define en función de las necesidades (modelo dominante en Estados Unidos).

Vale la pena por lo tanto preguntarse si los avances legales para la mujer han tenido un logro equivalente en sus derechos más sustantivos en materias sociales y económicas. La mayor igualdad entre los sexos no se limita a la igualdad formal ante la ley, sino que requiere de un abordaje multidimensional para desarrollar políticas sociales y económicas apropiadas, así como de instituciones democráticas que permitan que las necesidades de las mujeres sean planteadas y escuchadas.

3. El género en la política pública

Desde mediados de los años ochenta las investigaciones feministas desde distintas disciplinas han cambiado el foco de atención desde *sexo*, una variable dicotómica basada en las diferencias biológicas entre hombres y mujeres, a *género*, la construcción social de la diferencia sexual entre hombres y mujeres, utilizándola como una categoría relacional que se extendió rápidamente. En la actualidad se reconoce que éste es un concepto analítico complejo, que intenta impulsar el análisis más allá de la situación de la mujer y que ha aportado al análisis de los temas de representación política, política pública y política social. Esto ha permitido estudiar los vínculos entre las nociones dominantes sobre los roles de hombres y mujeres en la política pública –o planteado de otra manera, como la naturaleza de género del Estado y las políticas públicas– y el impacto de estas políticas en los roles de género en la sociedad. A partir de la conceptualización y el desarrollo de una teoría de género, se ha podido también incorporar al debate de política pública el desafío de enfrentar las causas de la desigualdad entre hombres y mujeres, poniendo en primer plano la necesidad de que los actores políticos y desde las políticas se asuma que la división sexual del trabajo –y el papel que las mujeres cumplen en la economía del cuidado– está a la base de la desigualdad que ellas enfrentan. El uso del enfoque de género en el estudio de la administración pública se ha mostrado la presencia de sesgos en la organización de la burocracia estatal, que tiende a excluir a las mujeres de los asuntos de gobierno (Mazur, 2002).

El concepto de *política pública* es utilizado en este texto para identificar un conjunto de actividades o programas de acción de uno o

más de los poderes del Estado, aunque sea ejecutado por actores privados, para la regulación de un problema social, entendiendo por tal a aquellos que, por su amplitud, abarcan al conjunto de la sociedad o a amplios sectores de ésta e impiden, retardan o afectan el desarrollo de las fuerzas productivas. Una política pública implica, por tanto, un proceso previo de toma de decisiones por parte de diferentes actores sociales, y la aplicación de recursos estatales a actividades específicas, independiente de si son empleados entidades públicas o privadas.

La amplitud de la definición anterior ha motivado la división de las políticas públicas entre aquellas de tipo sustantivo y las simbólicas. Estas son los pronunciamientos en el ámbito discursivo, mientras que las políticas sustantivas son las que efectivamente se llevan a cabo. Dentro de las políticas sustantivas, a su vez, es posible distinguir entre aquellas *distributivas*, que implican la distribución de recursos nuevos a individuos o grupos, generalmente bajo la forma de subsidios; las políticas *regulatorias*, que implican la creación de nuevas leyes o nuevas condiciones jurídicas; y las políticas *redistributivas*, que implican transferencias o beneficios de un grupo social a otro. Estas últimas son las que suscitan los mayores niveles de controversia.

Con mucha frecuencia, las políticas de igualdad entre los sexos se inician en el ámbito simbólico, construyendo y compartiendo un discurso común que reinterpreta la realidad de las mujeres y propone nuevas representaciones sociales sobre las relaciones de género. Esta fase es necesaria para instalar el tema y generar los consensos básicos en torno a legitimidad de la intervención estatal para promover una redistribución entre los géneros de la asignación de recursos públicos. Algunas políticas, que inicialmente se caracterizaron como retóricas, terminaron siendo sustantivas, debido a la presión de algunos de los actores. Sin embargo, también es posible que la etapa simbólica no pueda ser superada debido a la falta de apoyos para dotar de los recursos necesarios para la formulación e implementación de las políticas.

El principal obstáculo que deben superar las políticas de género es lograr convertir el tema de la igualdad de género en uno de relevancia política, de modo que llegue a ser reconocido como un problema que requiere de la intervención pública. La entrada en la agenda institucional, como se examinará más adelante, es una particularmente compleja.

A pesar de que hoy se plantea crecientemente que las políticas de combate a la pobreza deben responder a las necesidades específicas de

cada grupo social, abriendo la posibilidad de abordar explícitamente las necesidades de las mujeres, en general, a nivel de la formulación y ejecución de políticas *todavía no hay un amplio consenso que la pobreza de las mujeres se debe, en parte, a su condición de género*. La identificación de la fase en que se encuentra el problema para su constitución como parte de la agenda pública es un requisito necesario para avanzar hacia las etapas siguientes y promover respuestas efectivas frente a la pobreza de las mujeres. Es necesario por consiguiente profundizar en el análisis de las condiciones que permiten la constitución de políticas públicas que combinan el objetivo de erradicación de pobreza con el de igualdad de género.

C. INCORPORACIÓN DEL GÉNERO EN LA AGENDA PÚBLICA

1. Desigualdad de género y pobreza

El proceso de superación de la pobreza se estancó en América Latina durante los últimos cinco años. Y las cifras de pobreza e indigencia se han mantenido casi iguales desde 1997. Habiéndose ya realizado profundas reformas macroeconómicas, incluyendo la liberalización de los mercados y la reducción del gasto público y el rol del Estado, existe una creciente preocupación en las sociedades latinoamericanas por avanzar en la agenda social. En el debate sobre los temas sustantivos que debe contener esta agenda existe preocupación por la manera en que están siendo integrados los problemas de la mujer y las desigualdades de género. Con muy pocas excepciones, el análisis de género no está siendo usado en la conceptualización de las reformas sociales, ni el “empoderamiento de la mujer” es un objetivo explícito de tales reformas.

En el informe global de la OIT para el seguimiento de la declaración de principios y derechos fundamentales en el trabajo (OIT, 2003a) se señala que la discriminación en el empleo y la ocupación –situación que implica “un trato distinto a las personas atendiendo a ciertas características, como pueden ser la raza, el color o el sexo, lo cual entraña un menoscabo de la igualdad de oportunidades y trato” (p. 1)– es una situación que persiste en todos los países, provoca desigualdades y las consolida. Destaca, al mismo tiempo, que la eliminación de la discriminación

es una condición para que las estrategias de combate a la pobreza sean viables y el desarrollo económico alcance sostenibilidad.

Para entender los mecanismos con que opera la desigualdad de género es necesario analizar la forma en que ambos géneros se relacionan en la estructura social. La sociedad se halla estructurada en dos géneros, el que produce y reproduce la vida humana (desempeñado mayoritariamente por mujeres, tanto en la vida doméstica como en las ocupaciones de servicios en que se concentran las mujeres) y el que produce y administra los medios que permiten la mantención de las personas. El sector productivo de la vida humana se organiza en condiciones de dependencia respecto del sector dedicado al crecimiento y desarrollo. Este último no es autónomo, pero sí dominante. La desigualdad de género se manifiesta a través del hecho de que el nivel retributivo, formativo, de prestigio y de poder para las actividades femeninas es inferior al que se otorga a las actividades masculinas, al margen de que quienes las desarrollan sean hombres o mujeres (Izquierdo, 1998). En estrecha relación con la desigualdad de género, existe la discriminación de sexo. Este fenómeno se manifiesta en el hecho de que las mujeres, independientemente de que ocupen posiciones sociales femeninas o masculinas, están peor pagadas, consideradas o tienen menos poder que los hombres. Es posible así diferenciar cuándo se recibe un tratamiento desigual por haber sido identificado como perteneciente a un sexo o al otro, y cuándo la gente es tratada o valorada por adoptar formas de conducta, ocupar lugares sociales o ajustarse a estereotipos culturales que sólo se les atribuye a las personas de un sexo y no del otro. En este último caso, no es el sexo el factor desencadenante de las diferencias, sino la manera en que se significa socialmente el sexo. Aunque ambos factores, los referidos al sexo y al género, están presentes de un modo inseparable, es posible identificar casos en que la raíz de la desigualdad procede del sexo y otros en que procede del género y esto debe ser tomado en cuenta en la formulación de las políticas antidiscriminatorias y de promoción de la igualdad de género.

Las políticas a favor de la igualdad de oportunidades son aquellas que buscan reducir la desigualdad de los actores sociales y económicos en el acceso a los recursos y aspiran a modificar las condiciones que la generan y las bases que la justifican. Más que una mera paridad estadística, los esfuerzos deben encaminarse a promover cambios duraderos en

las estructuras sociales, en las prácticas institucionales, en las formas de organización, a fin de promover una nueva y mejor distribución de los roles, responsabilidades y retribuciones entre hombres y mujeres.

La desigualdad en el trabajo y la discriminación laboral se producen en todos los sectores de la economía y se pueden manifestar en el acceso al trabajo y durante su desempeño. La discriminación en el trabajo puede ser directa o indirecta. Es directa cuando la normativa, las leyes, las políticas o las prácticas excluyen o desfavorecen a ciertos trabajadores en función de su pertenencia a una categoría social o a partir de estereotipos que atribuyen a los individuos discriminados ciertas características particulares, más allá de sus talentos y habilidades. Se la combate tratando a todos los individuos de la misma manera, independientemente del sexo, raza u otro atributo. Además, se debe disponer de medidas antidiscriminatorias, que establezcan sanciones frente a las conductas discriminatorias. El punto de referencia básico para este modelo es el individuo y el foco de atención está puesto en impedir la práctica de conductas discriminatorias. En el ámbito del trabajo, las políticas antidiscriminatorias se concentran en normas que prohíben las conductas discriminatorias, para las que se han desarrollado mecanismos e instancias jurídicas donde las víctimas pueden apelar o ser compensadas (Cappellin, 1996a y 1996b).

Más sutil es la discriminación indirecta, pero también está más extendida. Ocurre cuando hay disposiciones o prácticas de carácter aparentemente neutral, pero que en la práctica tienen un efecto adverso en relación a algún grupo determinado y redundan en perjuicio de los integrantes de ese grupo social, independientemente de que éstos cumplan con los requisitos para ocupar ese puesto de trabajo. Se trata de barreras más invisibles, como las que suelen enfrentar, por ejemplo, las mujeres para acceder a determinados cargos de jerarquía, o las que mantienen concentradas a las personas de ciertas razas en empleos de menor prestigio social e ingresos (Valenzuela, 1999).

La discriminación indirecta debe ser enfrentada con políticas correctivas que no sólo eliminen las prácticas discriminatorias, sino además las consecuencias de la discriminación. Un tipo de política que responde frente este criterio y promueve el principio de igualdad de oportunidades y resultados, son las acciones positivas. Estas han sido definidas como los intentos por realizar progresos hacia una efectiva igualdad de

oportunidades, más que una meramente formal, para aquellos grupos –tales como las mujeres o minorías étnicas o raciales– que se encuentran subrepresentados en posiciones de mayor importancia en la sociedad, considerando de forma explícita las características definidas (sexo, raza u otra) a la base de la situación de discriminación. La acción positiva es un término usado en dos sentidos. En uno amplio, es toda medida cuyo objetivo es asegurar igualdad de oportunidades. En un sentido más restringido, se trata de cualquier forma de trato preferencial otorgado a individuos pertenecientes a grupos determinados para lograr que ellos obtengan ciertos puestos de trabajo en una empresa o servicio público determinado. Los principales argumentos que se invocan para justificar las acciones positivas es que la discriminación en contra de ciertos grupos se manifiesta tanto en el acceso a empleos –están excluidos de la posibilidad de obtener un empleo o determinados empleos– como en las condiciones de los mismos –no pueden progresar en la empresa debido a la discriminación– (Faúndez, 2000).

2. Avances en la agenda internacional

En las últimas décadas se han producido cambios positivos con respecto a los derechos de la mujer. El movimiento internacional de las mujeres ha adquirido influencia en el establecimiento de una agenda, que se ha plasmado en diversos instrumentos internacionales. En la actualidad todos los países latinoamericanos han ratificado la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (CEDAW), uno de los cuerpos legales más significativos con respecto a la mujer.³ La Convención en su artículo primero define a la discriminación contra la mujer como: “(...) toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales

3 La Convención fue adoptada en 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas y fue el resultado de un trabajo que inició años antes la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer, sobre la base de la Declaración sobre la Eliminación de la Discriminación Contra la Mujer de Naciones Unidas de 1967.

en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera”.

Posteriormente, en 1993, la Conferencia Mundial de Derechos Humanos sostuvo en la Declaración y Programa de Acción de Viena con la que concluyó, en su artículo 15, que el respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales sin distinción alguna es una regla fundamental de las normas internacionales de derechos humanos. “La pronta y amplia eliminación de todas las formas de racismo y discriminación racial, de la xenofobia y de otras manifestaciones conexas de intolerancia es una tarea prioritaria de la comunidad internacional. Los gobiernos deben adoptar medidas eficaces para prevenirlas y combatirlas. Los grupos, instituciones, organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, así como los particulares, deben intensificar sus esfuerzos por cooperar entre sí y coordinar sus actividades contra esos males”.

Un tercer instrumento internacional de alcance universal emanó de la Declaración y el Programa de Acción de Durban, adoptados en 2001 por la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia. La Declaración dedica varios puntos a los problemas específicos de las mujeres, y en el N° 69 señala: “Estamos convencidos de que el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia se manifiestan en forma diferenciada para las mujeres y las niñas, y pueden ser factores que llevan al deterioro de sus condiciones de vida, a la pobreza, la violencia, las formas múltiples de discriminación y la limitación o denegación de sus derechos humanos. Reconocemos la necesidad de integrar una perspectiva de género en las pertinentes políticas, estrategias y programas de acción contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a fin de hacer frente a las formas múltiples de discriminación”.

Agrega en su punto siguiente, el N° 70: “Reconocemos la necesidad de elaborar un enfoque más coherente y sistemático para evaluar y vigilar la discriminación racial contra las mujeres, así como las desventajas, obstáculos y disfrute de sus derechos civiles, políticos, económicos, sociales y culturales (...)”.

En su ámbito propio de acción, la preocupación de la OIT por la protección de los derechos de las trabajadoras y la promoción de la igualdad de oportunidades se remonta a sus orígenes. El principio de igualdad

de remuneración por un trabajo de igual valor ya se consagró en la Constitución de la OIT en 1919. Todas las normas se refieren a ambos sexos y contribuyen por ende a asegurar también los derechos femeninos, aunque algunas lo hacen de manera específica con las mujeres (OIT, 2003b), entre ellos los Convenios de Protección de la Maternidad (núm. 103 y núm. 183), de Igualdad de Remuneración (núm. 100), sobre la Discriminación (Empleo y Ocupación) (núm. 111), Trabajadores con Responsabilidades Familiares (núm. 156). Asimismo, en 1998 la Conferencia Internacional del Trabajo adoptó la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo y su seguimiento, para promover la libertad sindical y de asociación, el derecho a la negociación colectiva, la erradicación del trabajo forzoso e infantil y la no discriminación, así como lograr la ratificación universal de 8 convenios básicos, entre ellos el de Igualdad de Remuneración y sobre la Discriminación.

La preocupación de los gobiernos por la erradicación de la pobreza y la atención preferente que requiere la pobreza femenina ha sido objeto de reciente atención. Dos importantes reuniones internacionales, ambas celebradas en 1995, han abordado de manera prioritaria las relaciones entre la pobreza y las relaciones de género, contribuyendo a situar en lugar destacado en el debate la pobreza femenina y entregando lineamientos de políticas para enfrentar desde una perspectiva de género este fenómeno. La Cumbre Social de Desarrollo, realizada en Copenhague, afirmó en su Programa de Acción que el *empoderamiento* de la mujer es un requisito para el desarrollo social y llamó a los gobiernos a desarrollar acciones tendientes a lograr la igualdad y la equidad entre hombres y mujeres. La Cuarta Conferencia Mundial de la Mujer, efectuada en Beijing, planteó en su Plataforma de Acción que uno de los principales obstáculos para el avance de la mujer es el creciente peso de la pobreza femenina, así como las desigualdades de género para acceder a las actividades productivas, a los recursos económicos y a las estructuras y políticas económicas. Para enfrentar la situación, la conferencia recomendó, entre otras materias, revisar las políticas macroeconómicas y las estrategias de desarrollo, con el fin de que recogieran las necesidades y esfuerzos de las mujeres dirigidos a aminorar la pobreza; revisar las normas jurídicas y las prácticas sociales, de modo de reconocer los derechos y asegurar el acceso de las mujeres a los recursos económicos;

y desarrollar investigaciones orientadas a apoyar a las mujeres para superar la pobreza.

En fecha más reciente, durante la Asamblea General de Naciones Unidas del 2000, los Jefes de Estado y de Gobierno adoptaron la *Declaración del Milenio* y fijaron 8 objetivos de desarrollo para el milenio, con metas que se han de alcanzar el año 2015. Entre los “Objetivos del Milenio” se encuentra la reducción a la mitad de la población que en 1990 vivía en condiciones de pobreza extrema y la promoción de la igualdad de los géneros y la potenciación de la mujer.⁴ Las agencias de Naciones Unidas admiten que intentar alcanzarlos sin promover la igualdad de género implica aumentar los costos y disminuye las probabilidades de lograr las metas. Sin embargo, la falta de indicadores que tornen operacional la forma como la dimensión de género se expresa en cada meta, podría ser manifestación de un interés más retórico que real en lograr que estos asuntos tengan presencia transversal en los “Objetivos del Milenio”.

Otra iniciativa internacional es la que han promovido los organismos multilaterales (Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial) para apoyar la reducción de la pobreza y aliviar la carga de la deuda externa en el marco de la llamada *Iniciativa para países pobres altamente endeudados*.⁵ Esta se concreta a través de la elaboración de *Documentos de Estrategia de Lucha contra la Pobreza* (DELP), en un proceso participativo que incluye un análisis de la situación de pobreza del país y las medidas para reducirla. Dicho proceso supone el compromiso de los gobiernos para desarrollar una estrategia de reducción de la pobreza en conjunto con otros actores sociales, realizar un análisis compartido de las causas y condiciones de ésta e identificación de las respuestas institucionales y políticas necesarias, así como de las oportunidades para el desarrollo, incluyendo los recursos y servicios que se requieren para ello y el establecimiento de un plan de seguimiento y evaluación. Los

4 Los otros seis “Objetivos del Milenio” son: lograr la universalización de la matriculación primaria; reducir las tasas de mortalidad infantil; reducir las tasas de mortalidad materna; luchar contra el VIH/SIDA, el paludismo y otras enfermedades; asegurar la viabilidad medioambiental, e instituir una asociación mundial en pro del desarrollo.

5 En América Latina cuatro países participan en este proceso: Bolivia, Guyana, Honduras y Nicaragua.

DELP deberían incorporar como ejes transversales la dimensión de género, así como la preocupación por el VIH/SIDA, el buen gobierno y el desarrollo rural. Sin embargo, una revisión de los DELP de 12 países (entre ellos dos de América Latina: Bolivia y Honduras) realizada por el Programa InFocus sobre Diálogo Social, Legislación y Administración del Trabajo (IFP/Dialogue) de la OIT concluyó que no se había incluido de manera sistemática en todos los sectores un análisis de género y que sólo se incorporaban los tópicos específicos de las mujeres en unos pocos sectores, como salud y educación (Zambrano, 2002).

La OIT, por su parte, reconoce que el trabajo es el mejor medio para superar la pobreza y reafirma un compromiso establecido desde su Constitución en 1919, reafirmada en la Declaración de Filadelfia y últimamente a través de la promoción de la Agenda de Trabajo Decente, de trabajar para lograr una erradicación contundente, progresiva y duradera de la pobreza. La Memoria del Director General a la 91 reunión de la Conferencia Internacional del Trabajo (“Superar la pobreza mediante el trabajo”) está centrada en los pobres que trabajan y en los pobres que no tienen acceso al trabajo. Destaca que “Nuestro cometido común en el esfuerzo internacional encaminado a erradicar la pobreza es promover políticas públicas, derechos, instituciones sociales y soluciones de mercado que permitan a todos ganarse la vida decorosamente, satisfacer las necesidades familiares y superar la pobreza mediante el trabajo” (p. 4). Y en este mismo documento agrega: “Para acabar con la pobreza es esencial promover la igualdad de género y eliminar todas las formas de discriminación en el trabajo” (p. 12) (OIT, 2003c).

En América Latina, el grado de avance relativo de los países en su lucha contra la pobreza es muy heterogéneo, y el inicio del nuevo siglo ha estado marcado por un estancamiento desde 1997 en el proceso de superación de la pobreza en la región. Producto de la crisis que afectó a la región al inicio de la presente década, la pobreza tendió a empeorar en algunos países, como Argentina, donde se produjo un marcado descenso en el nivel de vida de la población, y en menor medida este fenómeno también afectó a Uruguay.

Entre 1999 y 2002 el porcentaje de la población que vive bajo la línea de pobreza aumentó en 0.2 puntos porcentuales –alcanzando el 44% de los habitantes de la región–, en tanto la pobreza extrema se incrementó en este período en 0.9% (abarcando en 2002 al 19.4% de la

población regional). Se estima que en el año 2003 la pobreza afecta a 226 000 000 de personas en la región. De éstos, 102 000 000 son extremadamente pobres, es decir, sus ingresos no alcanzan para comprar una canasta básica de alimentos.

La capacidad de disminuir la pobreza en la región está siendo en el presente afectada por la baja generación de puestos de trabajo como consecuencia de la mayor continuidad con que ocurren los ciclos recesivos en la economía, la volatilidad del crecimiento, así como por la creciente disociación entre éste y la oferta de empleos productivos. Este último factor es atribuible, por un lado, a la celeridad de los cambios tecnológicos y sus efectos en la competitividad de las empresas, y por otro, a los efectos combinados de la mayor apertura comercial y financiera de las economías y la desregulación de los mercados y al retroceso del Estado como empleador en todos los países. En el sector formal, cada nuevo empleo requiere de mayor inversión, mientras las empresas buscan reducir sus costos con estrategias más defensivas.

En estas condiciones parece improbable el cumplimiento de la meta propuesta en la Declaración del Milenio, de reducir la pobreza extrema en el 2015 a la mitad de la que registraba en 1990 América Latina. Este es un desafío que no todos los países están en similares condiciones para cumplir esta meta. Según las proyecciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), Chile es el único que ha cumplido anticipadamente la meta, sólo seis países tienen buenas perspectivas para lograr este significativo descenso en relación a las cifras de 1990 (Brasil, Ecuador, Guatemala, México, Panamá y Uruguay) y otros tres (Argentina, Colombia y Venezuela) son especialmente preocupantes porque sus tasas de indigencia, en lugar de reducirse, han aumentado las que observaban en 1990.

De mantenerse la actual distribución del ingreso, se requeriría un crecimiento del Producto Interno Bruto (PIB) per cápita del 1.4% anual en el período 2000-2015 (es decir, un incremento del 2.7% anual del PIB total) para el conjunto de la región y de 3.5% del PIB per cápita (5.7% del PIB total) para los países con mayor pobreza (aquellos con más de 30% de la población en situación de indigencia). Una reducción del 2% en el índice de Gini de cada país disminuiría en 0.4% la tasa de crecimiento regional necesaria para abatir la pobreza en el período mencionado (CEPAL, 2002).

La agenda internacional enfrenta el desafío de abordar con herramientas conceptuales claras los complejos mecanismos que explican la persistencia y magnitud de la desventaja social de las mujeres, trasladando el foco de atención desde uno que enfatizaba la *vulnerabilidad* de las mujeres hacia otro que destacaba la necesidad de ubicarlas en el *sistema de relaciones* en que éstas se insertan. Al respecto, los aportes más importantes de la agenda internacional en esta materia están relacionados, por una parte, con las orientaciones entregadas a los gobiernos para la evaluación de los logros y las carencias en las acciones dirigidas a las mujeres. Por otra, con las propuestas realizadas para la reflexión sobre nuevas estrategias de acción articuladas desde una institucionalidad política, que garanticen una mejor ubicación de la temática, junto con la coherencia y continuidad de las acciones (Gálvez, 1999).

3. Creación de trabajo decente y género

Un requisito ineludible para que el crecimiento económico se traduzca en menor pobreza y mayor bienestar y justicia social, es que éste genere más y mejores empleos. A partir de esta premisa, la OIT ha señalado que el empleo productivo es un derecho esencial. No sólo constituye un medio para generar ingresos, sino que también es necesario para la dignidad y autoestima de las personas y un elemento determinante para la integración a la sociedad. Para las mujeres, un empleo productivo implica beneficios adicionales, ya que fortalece su poder de negociación y autonomía al interior de la familia. De aquí la relevancia de la capacidad de creación de empleos estables y de buena calidad y la necesidad de aumentar la productividad de los trabajadores pobres. Además, las personas que viven en la pobreza deben tener la capacidad y poder para, con sus salarios, satisfacer sus necesidades básicas y mantenerse ellos y sus familiares en condiciones dignas.

El concepto del “trabajo decente” que postula la OIT resume en términos sencillos esta aspiración de las personas, que se encuentra entre las más sentidas. Que los pobres puedan lograr este tipo de empleos, supone el acceso efectivo a los recursos y participación en el control de ellos por parte de los sectores de menores ingresos.

Dentro del contexto de la búsqueda del trabajo decente, las políticas para la reducción de la pobreza enfrentan dos grandes retos en los

cuales los asuntos de género revisten gran importancia, entre los cuales está facilitar la incorporación al mercado de trabajo de los grupos excluidos –entre ellos, las mujeres– y eliminar las discriminaciones de que son objeto; así como aumentar la demanda de mano de obra, la productividad y los ingresos de las personas que viven y trabajan en situación de pobreza.

Para reducir la pobreza es indispensable que existan más empleos disponibles y aumenten los ingresos de las personas. Este desafío tiene mayor envergadura para las mujeres que para los hombres. Las estadísticas indican que en América Latina la mayoría de éstas carece de un empleo remunerado. La participación de los sexos en el trabajo asalariado y el trabajo doméstico es también desigual. Al intentar explicar las razones por las cuales las mujeres “no trabajan”, se puede concluir que sí lo hacen en el trabajo doméstico. Pero éste no se transa en el mercado y no es considerado social y económicamente como trabajo.

La generación de las condiciones necesarias para facilitar la incorporación de la mujer a la fuerza de trabajo es una condición para enfrentar la pobreza y debería ser un objetivo de las políticas de erradicación de ésta. Lo anterior implica diseñar políticas tendientes a facilitar la conciliación entre la vida familiar y laboral, e impulsar medidas que brinden servicios para apoyar el cuidado de los hijos (tales como guarderías y jardines infantiles) y promuevan la participación compartida de ambos padres. Además, es necesario apoyar el ingreso al mercado de trabajo de las mujeres pobres a través de información sobre éste y los derechos de las trabajadoras, con la finalidad de ayudarlas a la elaboración de un proyecto laboral que mejore su empleabilidad. Aumentar las posibilidades de las mujeres de acceder a un empleo remunerado y a generar ingresos no sólo contribuye a enfrentar las carencias materiales de su familia, sino a su propio proceso de autonomía económica y personal.

Las mujeres pobres que están en la fuerza de trabajo enfrentan serias limitaciones para ocuparse. Debido a sus altas tasas de desempleo y al bajo nivel de calificación de la mayoría de ellas, el abanico de empleos disponibles es muy estrecho. Ante esta situación, se requiere que las políticas activas del mercado de trabajo, que tienen por objetivo reducir el desempleo estructural incidiendo en la demanda o en la oferta de trabajo, consideren la situación de desventaja de la fuerza de trabajo femenina, facilitando su acceso en igualdad de oportunidades a los planes

directos de empleo, programas de incentivos a la contratación, programas de capacitación y al apoyo proporcionado a quienes buscan trabajo, a través de las oficinas de empleo.

La elevada desocupación es una de las razones por la que muchas mujeres optan por la economía informal, donde los bajos ingresos las mantienen en un círculo vicioso de pobreza. Uno de los factores que más dificulta la creación de empleo es la escasez de capital, que contrasta con la abundancia relativa de mano de obra disponible. Para las mujeres, el acceso a los recursos productivos y al crédito es una barrera particularmente difícil de franquear. Estas se concentran en pequeños negocios poco productivos, que generan ingresos muy bajos, en rubros que constituyen una prolongación de sus roles domésticos hacia el espacio público. Las posibilidades de las mujeres de establecer un negocio –y las bases en que se funda– están también determinadas por la distribución de género de la riqueza. Su plataforma económica es generalmente de menor envergadura, lo que restringe el tamaño con que parte el negocio o dificulta incluso que pueda establecerse. Todos estos aspectos deben ser considerados en las políticas de fomento a la microempresa, de modo que no reproduzcan –sin proponérselo– las desventajas de género que viven las mujeres.

Se tiende a afirmar que la principal riqueza de los pobres es su fuerza de trabajo. Por eso, la educación y la formación cumplen un papel fundamental para aumentar la productividad, los ingresos y el acceso a oportunidades de empleo. La falta de oportunidades educacionales y de capacitación de la fuerza de trabajo de los estratos de menores ingresos se potencia con la desvalorización de las habilidades y competencias adquiridas por las mujeres pobres en el espacio familiar. Esto es determinante en sus bajos salarios y pocas oportunidades de acceder a empleos productivos.

4. El ingreso de las agendas de equidad de género al aparato del Estado

El Estado es un instrumento clave para la protección de los derechos de las mujeres. Por esto, los movimientos de mujeres orientaron gran parte de su acción hacia el Estado, a través de movilizaciones desde la sociedad civil a fin de incorporar la agenda por la igualdad de género

y posteriormente muchas de ellas participando directamente en su implementación al interior del aparato del Estado. Las respuestas que se han generado desde el Estado a la acción de los movimientos de mujeres permiten analizar la capacidad de las democracias para responder frente al cambio social y las demandas por la expansión de los derechos sociales, o en otras palabras, la capacidad de los gobiernos de la región para profundizar la democracia.

A fin de avanzar en este sentido, se reconoció desde principios de la década de los noventa, en la mayoría de los países, que la incorporación de la dimensión de género en las agendas nacionales requería de los mecanismos institucionales necesarios para impulsarlas. La necesidad de contar con instancias institucionales del más alto nivel ha sido además destacada en los diversos instrumentos internacionales y reiterada en la Plataforma de Acción de Beijing, que en su inciso “h” señala que “los mecanismos nacionales para el adelanto de la mujer son los organismos centrales de coordinación de políticas de los gobiernos. Su tarea principal es prestar apoyo en la incorporación de la perspectiva de la igualdad de géneros en todas las esferas de política y en todos los niveles de gobierno”.

Aun cuando ha existido una tensión permanente entre la demanda de las mujeres de tener una institucionalidad pública de género al interior del poder ejecutivo encargada de formular y coordinar políticas a favor de la equidad de género y las resistencias de los Estados a modificar sus estructuras burocráticas para acoger esta demanda, en la actualidad todos los países de América Latina cuentan con mecanismos de este tipo. En ocho países de la región la autoridad máxima de esta institucionalidad participa en el gabinete ministerial y en otros cinco tiene acceso directo a la Secretaría de la Presidencia o Gobierno. En 18 países de América Latina y el Caribe se han formulado Planes de Igualdad de Oportunidades para la incorporación del género en las políticas públicas, identificando prioridades y estrategias para la vinculación de las Oficinas de la Mujer con los distintos poderes del Estado (Guzmán, 2003).

Para determinar si las agendas contenidas en estos Planes abordan solo nominalmente o de manera más significativa el objetivo de la equidad de género, es necesario identificar si conduce a una mayor apertura del proceso político hacia las mujeres –a través de una mayor representación en espacios de poder– y hacia sus problemas e intereses en las

etapas de prediseño, diseño, implementación y evaluación de determinadas políticas.

Los Planes de Igualdad de Oportunidades abordan los distintos ejes sectoriales que requieren de una incorporación de la dimensión de género. De acuerdo a un estudio de la CEPAL, los avances en el ámbito laboral y económico son limitados, aun cuando la gran heterogeneidad de los mecanismos nacionales y las coyunturas político-económicas han determinado una gran variedad de resultados entre los países. Daeren (2001) destaca que si bien se han hecho esfuerzos para adoptar políticas que promuevan economías y mercados laborales más equitativos desde una perspectiva de género, las políticas de igualdad se han concentrado con mayor fuerza en otras áreas, tales como salud, educación y violencia doméstica. Así, mientras el objetivo de la transversalización del enfoque de género en las políticas está cada vez más incorporado en los discursos del nivel nacional, el proceso de institucionalizar este enfoque en las políticas y los programas económicos y laborales es todavía incipiente. La misma autora destaca que la mayoría de los ministerios de trabajo en la región, y sobre todo los ministerios de Comercio, Hacienda y Desarrollo Económico, ejecutan sus políticas y programas como si fueran neutros en términos de género, mientras las Oficinas de la Mujer siguen impulsando proyectos tendientes a mejorar la situación económica y laboral de las mujeres a través de actividades de capacitación, generación de autoempleo y apoyo a la gestión productiva. De esto se desprende que una de las mayores carencias se encuentra en la falta de una integración de la dimensión de género en los programas sectoriales regulares y, tal como señala Daeren (2001), la poca atención que ha recibido hasta ahora la preocupación por la equidad de género en la formulación e implementación de políticas macroeconómicas, comerciales y financieras. Los avances observados a través de este diagnóstico se centran en la mayor valoración de las mujeres como actoras económicas y los importantes esfuerzos por introducir modificaciones que hagan más equitativa la legislación laboral y el acceso a los recursos económicos. Destaca que, a pesar de esto, todavía persisten en la región algunas normas discriminatorias que obstaculizan el acceso de las mujeres al empleo, hay importantes carencias de protección social en sectores con alta concentración de ocupación femenina (por ejemplo en el servicio doméstico) y una marcada insuficiencia de medidas administrativas y mecanismos apropiados para

la aplicación efectiva de los principios establecidos en la normativa laboral.

Estos resultados muestran la necesidad de reforzar la capacidad de los mecanismos para el adelanto de la mujer para coordinar estrategias intersectoriales, especialmente en las así llamadas “áreas duras” a fin de que se asuma la existencia de la discriminación como problema social y la legitimidad del Estado para intervenir en favor de la igualdad de oportunidades. La evaluación del desempeño de estas oficinas y de su capacidad real de acción requiere considerar cinco factores en más detalle: (a) su ubicación en la administración pública, que da cuenta de su autonomía y de los resortes de poder que dispone; (b) el mandato legal del organismo, que permite conocer su arraigo en el aparato estatal y sus posibilidades de continuidad ante un cambio de gobierno y de políticas; (c) los recursos humanos con que cuenta y sus capacidades técnicas y administrativas; (d) los recursos financieros que dispone, los cuales reflejan la real prioridad asignada al tema, y (e) las funciones que cumplen en materia de diseño de políticas, coordinación, regulación, ejecución, seguimiento y asesoría.

Sin duda, las oficinas de la mujer en el aparato público pueden dar buenos resultados, pero en el escenario de una estrategia de alianzas y de “apropiación” de la temática de género por parte de otros sectores. Esto implica superar al menos los siguientes desafíos:

- Pasar desde un compromiso retórico a otro real, que permita avanzar en la incorporación efectiva de la dimensión de género en las políticas sectoriales. La estrategia institucional debe estar orientada al establecimiento de lazos y redes que permitan la movilización de la *voluntad política* y de recursos sectoriales para la elaboración de nuevas estrategias y la readecuación de las políticas sectoriales, de modo de incorporar una dimensión de género.
- Superar los enfoques sectoriales tradicionales, que enfrentan de modo segmentado y parcial las necesidades y problemas de las mujeres, sin considerar que los distintos aspectos –económicos, sociales, políticos y culturales– se potencian entre sí.⁶ Es necesario por tanto focalizar

⁶ Por ejemplo, una política de promoción del empleo que no contemple apoyo en el cuidado de los hijos pequeños puede excluir de hecho a grandes segmentos de mujeres.

recursos humanos y económicos multisectoriales, para incidir de forma sistemática y simultánea en los distintos aspectos de la situación de desigualdad de las mujeres. Aquellas perspectivas que fragmentan las necesidades de las personas dificultan el diseño de políticas que aborden los fenómenos estructurales situados detrás de la desigualdad.

- Incluir nuevos temas en las agendas sectoriales y mostrar la factibilidad de la coordinación de políticas públicas hacia la mujer incorporando un enfoque de género.
- Se requiere avanzar más allá de la concepción de que las relaciones de poder entre los géneros radican sólo en las relaciones conyugales al interior del hogar. Las estructuras de poder que enfrenta la mujer operan en la familia, pero también en la comunidad, los mercados y los gobiernos nacionales y locales. El proceso de empoderamiento de las mujeres como parte de la incorporación de una dimensión de género a las políticas públicas implica fortalecer su capacidad para enfrentar esta falta de poder en todos los espacios.

Adicionalmente, las oficinas requieren, en términos generales, mejorar la posición que ocupan dentro del Poder Ejecutivo, contar con mandatos legales más claros y/o más amplios, así como disponer de mayores recursos para cumplir sus funciones. La coordinación intersectorial y la transversalidad del enfoque de género plantea un desafío a la estructura organizacional del Estado que no ha sido resuelto, y es una de las grandes prioridades pendientes.

D. POLÍTICAS PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA IGUALDAD DE GÉNEROS

1. Políticas públicas, igualdad y género

La elaboración de cualquier política o programa se sustenta en una concepción explícita o implícita sobre las relaciones de género y la realidad social. En consecuencia, la significación que atribuyen quienes diseñan las políticas a las diferencias observables entre hombres y mujeres influye de manera determinante en la forma como las necesidades e

intereses de éstas serán considerados. Si tales diferencias son catalogadas como expresiones propias de la diversidad entre los sexos, no se actuará sobre ellas. Si se las considera como expresiones de discriminación contra la mujer, serán incorporadas en la formulación del problema que se pretende abordar.

En la literatura que aborda el estudio del Estado y sus instituciones desde una dimensión de género se distinguen cuatro corrientes o enfoques, que enfatizan aspectos diferentes de la relación entre política, Estado y género, muchas veces complementarios entre sí. El primer enfoque analiza la forma en que se promueve el estatus de la mujer y derriban las jerarquías de género, a través del estudio de los obstáculos, actores, contenidos y procesos de la política pública. El principal objeto de análisis es el proceso político a través del cual se generan las políticas, que lleva a la formulación y ejecución de éstas, más que al impacto de estas políticas en la sociedad. Una segunda corriente se enfoca en la relación entre los movimientos de mujeres, el Estado y las políticas públicas. Uno de los temas que más ha tratado este tipo de estudios se pregunta acerca de la capacidad de los movimientos feministas⁷ para transformar sus ideas y acciones en políticas estatales, la forma en que lo han hecho y los resultados obtenidos. Sus aportes apuntan hacia una reflexión sobre la interacción de los movimientos sociales con el Estado a través de la generación de las políticas y otras actividades estatales tales como las oficinas de la mujer. Un tercer enfoque aborda el feminismo desde el Estado y se pregunta si las estructuras y actores estatales pueden promover el feminismo. Analiza el papel de las mujeres en el Estado, en la toma de decisiones políticas, la naturaleza de género de las agencias estatales que influyen los roles de hombres y mujeres y las actividades de las oficinas y agencias gubernamentales a cargo de las políticas a favor de las mujeres. Un gran tema de investigación es si la creciente presencia de mujeres en cargos de representación o en el poder ejecutivo conduce a la generación de políticas de promoción de los derechos de la

7 Cabe hacer notar que la mayor parte de la literatura hace una diferencia entre los movimientos de mujeres, caracterizados por su atención en las experiencias de las mujeres en cuanto género femenino, sus asuntos y liderazgos, de los movimientos feministas, que se distinguen por poner en cuestión las estructuras patriarcales (Beckwith, 2000).

mujer o, en otras palabras, si la mayor capacidad de representación formal de mujeres conduce a una mayor representación en materias sustantivas. El cuarto enfoque analiza la relación entre género, Estado y políticas sociales, preguntándose si las políticas de bienestar social han sido un obstáculo o han promovido la igualdad de género. La reflexión se centra en los vínculos entre los roles de hombres y mujeres en el ámbito privado y público y las políticas sociales, analizando especialmente el impacto de las políticas dirigidas hacia la familia, neutras en términos de género, en el estatus de la mujer y las relaciones de género (Mazur, 2002).

Los estudios de caso que contiene este libro analizan algunas políticas desarrolladas desde las instituciones públicas con el objetivo de erradicar los obstáculos que impiden la igualdad entre los sexos, se proponen evitar situaciones que favorecen la discriminación y consideran el lugar específico que ocupan las mujeres pobres, agregando al enfoque de género la especificidad de la posición socioeconómica de las más excluidas. Hoy en día existe un consenso generalizado respecto a que el proceso de formación de políticas públicas no puede ser compartimentalizado y cada etapa no debe entenderse como aislada con relación a las otras.

Para efectos analíticos, se han distinguido cinco etapas-barreras que debe cumplir una política pública para la igualdad de género (Uriarte y Elizondo, 1997). La primera consiste en que quienes impulsan la adopción de una política en el Estado logren el reconocimiento de que el problema existe. Se trata de una etapa prepolítica, por cuanto implica la falta de intervención de los poderes públicos en una determinada área. Para conseguirla, se necesita romper la barrera del silencio, o la llamada “invisibilidad” del problema, de modo que haya una percepción colectiva de éste. Muchas políticas adoptadas por los Estados se originaron en un estudio o investigación que puso de manifiesto un problema y siguió un largo recorrido hasta convertirse en programas de acción para corregir las causas que lo originaron.

En una segunda etapa, posterior, se debe avanzar desde el diagnóstico hacia la convicción de que la intervención pública es necesaria. Aquí es donde el deseo de cambio se articula y transforma en una demanda política. Lograr que la sociedad avance este paso implica la transformación de la aspiración o deseo en una demanda política, donde se

conviertan voluntades y movilizan recursos. En esta fase resulta fundamental el papel que desempeñan los movimientos de mujeres en cuanto a la movilización para que los problemas a resolver se incorporen en la agenda y prioridades públicas. En la sociedad civil latinoamericana los grupos feministas y las organizaciones de mujeres tienen una alta experiencia al respecto, tal como en otra área la tienen los grupos que defienden los derechos sexuales y reproductivos. El progreso tecnológico, en especial en el campo de las comunicaciones, no sólo no ha impedido los avances en este terreno, sino que los ha estimulado y multiplicado.⁸ Temas que hace dos décadas ni siquiera se planteaban más allá de círculos de iniciados, en la actualidad ya son motivo de políticas públicas. Estos procesos pueden ser más rápidos que en el pasado.

Un ejemplo nítido al respecto es cómo el tema de la violencia doméstica se ha transformado en un problema público frente al cual los Estados adoptan políticas en menos de un cuarto de siglo. De estar oculto, recluso al ámbito de lo privado, o al menos ausente del debate y las preocupaciones nacionales en varios países latinoamericanos, ha pasado a ser reconocido como un problema social grave, que suscita fuerte consenso para la adopción de políticas al respecto.

En la tercera etapa el problema requiere ser formulado y definido con precisión, identificar posibles soluciones, con el fin de lograr una articulación de la demanda y, así, conseguir su ingreso a la agenda pública. No todos los problemas que enfrenta una sociedad en un determinado momento, ni siquiera en el campo de la desigualdad de género, aunque sean considerados asuntos de interés público, lograrán concitar el apoyo necesario para generar una respuesta de política. En algunos casos, por el costo involucrado, se dejará que actúen los mecanismos de mercado; en otros casos, se observa una sucesión lógica y concatenada de problemas, que pueden ser enfrentados por etapas; en otros, es factible que no exista todavía una solución adecuada, o que ésta dependa de procesos de largo alcance, como cambios en el sistema educacional, cuyos efectos sólo son perceptibles en un horizonte prolongado.

Su incorporación dependerá del poder, los recursos y las estrategias de los actores sociales que los movilizan y de la manera como son

8 Recuérdese el papel que desempeña Internet al respecto.

interpretados, así como de las características específicas del ámbito en el que se pretende inscribir el tema. El factor determinante para quienes promueven la inclusión de políticas de igualdad de género en la agenda pública es lograr convencer a los actores claves, aquellos que toman las decisiones, de que el problema en cuestión tiene importancia política.

El paso más complejo es, precisamente, lograr que el asunto o reivindicación logre abrirse paso hasta la agenda política o institucional, donde radican las llaves de las decisiones y de los recursos. La agenda política o institucional puede definirse como el conjunto de problemas, demandas y asuntos explícitamente aceptados, ordenados y seleccionados por los encargados de tomar decisiones como objetos de su acción.

A pesar de que sobre ciertos problemas existe conciencia colectiva, quienes impulsan políticas públicas al respecto pueden no lograr su incorporación en la agenda política institucional. Se observan cuatro factores que habitualmente explican la mayoría de estos casos: (a) el número de problemas supera el que los poderes públicos pueden abordar, lo que puede ocurrir, por ejemplo, durante una crisis sistémica; (b) el asunto no es compatible con otras prioridades o definiciones de las autoridades públicas, algo que ocurre con frecuencia; (c) existe insuficiente capacidad de presión de los grupos de interés para incorporar y mantener ciertos temas en el debate público, y (d), insuficiencia de recursos por parte del Estado para absorber esta demanda simultáneamente con otras.

Por otra parte, incluso en las democracias, no siempre la agenda política refleja las prioridades y preocupaciones de la comunidad. Además, en el caso de las mujeres, sus intereses en general están menos representados en esta agenda, justamente por la discriminación de que son objeto.

La cuarta etapa consiste en obtener la decisión de la autoridad del poder público ante el problema presentado. Como es obvio, estos poderes tienen tres posibilidades ante una petición concreta: descartar el problema, considerarlo irrelevante y que no incorpore en la formulación de la agenda pública; incluirlo en la agenda, pero no iniciar una política sustantiva al respecto, con lo que el tema se desvanece de la opinión pública; por último, conferirle prioridad, introducirlo en la agenda e iniciar acciones al respecto.

Si la demanda es acogida y el Estado resuelve implementar la política, en determinados casos, el proceso de incorporación positiva de

la demanda requerirá de un proyecto de ley o iniciativa legal parlamentaria, y en otros el Poder Ejecutivo podrá desarrollarla por sí mismo. En cualquiera de estos casos, los impulsores de la política deben aportar a la superación de barreras y resistencias culturales y contribuir a que los compromisos retóricos se transformen en reales.

La quinta y última etapa del proceso es la puesta en marcha de la política por parte del Estado, habitualmente una agencia o ministerio dependiente del Poder Ejecutivo en el caso que sean de envergadura o alcance nacional, y un municipio si son de carácter local. La puesta en marcha implica considerar el diseño, asignación de recursos, ejecución de actividades y evaluación de la política. En cada fase, el flujo de información⁹ que implica la generación de una política encontrará resistencias que deberá doblegar: a los nuevos temas, competencia por los recursos, falta de conocimiento y de compromiso con ésta por parte de quienes la ejecutan.

El enfoque de género, por su parte, debe estar presente en los distintos niveles de la política pública, especialmente si el objetivo es el combate a la pobreza. Aun cuando la mayor parte de la literatura se centra en el nivel meso y micro (programas y proyectos), es indispensable profundizar el análisis del impacto de las políticas macroeconómicas sobre la combinación de ambas formas de desigualdad. Catagay (1999) sostiene que las relaciones de género interactúan con los procesos orientados al mercado, lo cual tiene consecuencias en la distribución de costos y beneficios entre diferentes grupos de hombres y mujeres. Sugiere poner especial atención en las *políticas macroeconómicas* en relación a:

- La forma en que los programas de ajuste estructural, las políticas monetaria, fiscal y cambiaria inciden en las relaciones de género y afectan a las mujeres, especialmente a las más pobres;
- Las repercusiones económicas del traslado de ciertos costos sociales al sector reproductivo.

9 Lahera (2002), en una interesante perspectiva, identifica a la política pública como un curso de acción y flujo informativo en pos de un objetivo democráticamente definido, en el cual puede participar el sector privado.

Como una manera de examinar los efectos de género de las políticas macroeconómicas, en diversos países se han desarrollado los “*presupuestos de las mujeres*” o “*presupuestos de género*”. En éstos se revisan y analizan los presupuestos y gastos nacionales, para determinar qué grupos se benefician de las políticas económicas y si se han incorporado sesgos en contra de las mujeres, los pobres u otros grupos en condiciones de desventaja. En estos esfuerzos, el objetivo ha sido promover que las políticas macroeconómicas respondan a las necesidades de los grupos despojados de derechos.

Por su parte, las *políticas de nivel micro y meso* se deben proponer a largo plazo:

- La creación de condiciones de igualdad para compartir las responsabilidades reproductivas y la toma de decisiones en el hogar;
- Ofrecer un acceso igualitario a los recursos productivos (tierra, capital, tecnología, información, maquinaria), la educación y la capacitación laboral;
- Erradicar las barreras legales, institucionales y culturales que impiden o hacen desventajosa la participación de las mujeres en la actividad económica y en la toma de decisiones a nivel político.

En este marco, la formulación de los programas y proyectos se debe realizar a base de diagnósticos que provean la información necesaria para atender las necesidades de las mujeres o al menos no afectar su situación negativamente. Guzmán (1995) entrega los siguientes criterios básicos:

- Recoger información estadística y de otro tipo, sobre la realidad en que operará el proyecto, incluyendo los roles y modalidades de participación de las mujeres en el área específica de intervención.
- Considerar a las mujeres como informantes de sus propias necesidades, problemas y posibilidades.
- Preguntarse si las mujeres forman parte del grupo destinatario –cuántas y cuáles– y, en caso contrario, si se explicitan las razones para no considerarlas.
- Identificar los obstáculos sociales y culturales que impiden a las mujeres beneficiarse de las actividades del proyecto (por ejemplo, movilidad, tiempo, escasos derechos, etc).

- Contabilizar la carga de trabajo adicional que el proyecto implica para las mujeres y preguntarse si contempla apoyo para la realización de las tareas domésticas y cuidado de hijos.
- Determinar si el diseño contempla la organización de las mujeres y explicitar el sentido que se atribuye a ésta.
- Considerar mecanismos para evidenciar y valorar el aporte de las mujeres.

Guzmán (1995) también entrega una serie de criterios a tomar en cuenta para considerar en el diseño y evaluar el impacto que tendrán las políticas y programas de combate a la pobreza, en las relaciones de género y la calidad de vida de las mujeres:

i. Cómo las afectan en su acceso y manejo de ingresos

Una gran proporción de las políticas de combate a la pobreza están destinadas a incrementar directa o indirectamente la capacidad económica de los pobres. Los siguientes criterios ayudan a identificar su impacto en las mujeres:

- Determinar si las actividades del proyecto han generado empleo remunerado, quiénes se han beneficiado y quiénes han sido excluidos, poniendo especial atención en la identificación de las categorías de mujeres beneficiadas y excluidas.
- Identificar si las actividades del proyecto han generado un aumento de empleo no remunerado (como trabajador familiar no remunerado, por ejemplo) y, en este caso, constatar cuál es el papel de las mujeres y los niños.
- Preguntarse si las mujeres han elevado sus ingresos económicos como resultado de las actividades del proyecto.
- Identificar si las mujeres han tenido acceso a aportes de capital mediante créditos y cómo ha afectado esto en su iniciativa económica.
- Conocer el destino del gasto de estos mayores ingresos y quiénes se han beneficiado directa e indirectamente de ellos.

ii. Cómo las afectan en su capacidad de intervenir en instancias de decisión y en qué instancias

Las intervenciones de los programas tienen lugar en un contexto sistémico, dando lugar a efectos múltiples e insospechados. Considerando que una de las características de los pobres –especialmente de las mujeres pobres– es la escasa autoridad sobre su propia vida, el empoderamiento, es decir la creciente participación y control sobre las instancias y decisiones que afectan su vida y la de su comunidad, es vital en la lucha contra la pobreza (Sen, 1998). Algunos criterios para constatar avances en esta línea son los siguientes:

- Identificar el papel de las mujeres en la gestión formal del proyecto.
- Evaluar el impacto del proyecto en términos del surgimiento o fortalecimiento de organizaciones de las mujeres.
- Preguntarse si hay actividades de promoción de liderazgo femenino con proyecciones hacia la comunidad u otras organizaciones.
- Determinar si se han contemplado mecanismos de apoyo a la organización, participación y generación de agendas colectivas de las mujeres.
- Constatar si se contempla trabajar la temática de género, no sólo con grupos de mujeres sino también con grupos mixtos o con grupos sólo de hombres.

iii. Cómo afectan el uso del tiempo de las mujeres

Muchos de los programas dirigidos a las mujeres pobres, tratando de responder a sus necesidades más urgentes, han contribuido a valorarlas socialmente por su aporte indiscutible a la sobrevivencia familiar, pero también las han sobrecargado con trabajo gratuito, que les ha restringido la posibilidad de contar con tiempo propio. En algunos casos, se las ha instrumentalizado a través de programas sociales que han contado con un recurso “voluntario” para atender necesidades sociales. Los proyectos productivos, por otra parte, están diseñados habitualmente para el trabajador, sin considerar que las responsabilidades familiares imponen

a la mujer una segunda jornada que se suma a las horas de trabajo anterior. Algunos criterios para tener presente esta situación son los siguientes:

- Identificar el impacto del proyecto en la carga de trabajo de las mujeres.
- Evaluar si la mujer ha tenido una liberación de tiempo, energía y oportunidades para dedicar a otras actividades, y a cuáles.
- Evaluar si la mujer ha tenido un incremento en la carga de trabajo, deterioro de salud, restricción de oportunidades, etc.
- Evaluar si ha habido una redistribución de tareas domésticas entre los miembros del hogar, y en caso de ser así, quiénes han asumido nuevas tareas.
- Preguntarse si el proyecto contempla apoyos en tareas reproductivas.

iv. Cómo afectan el bienestar de la mujer y sus relaciones con los miembros de su familia y comunidad

Los efectos de los programas de alivio a la pobreza en las mujeres no se restringen a los aspectos económicos. También pueden constituirse como espacios y grupos de referencia en los cuales desarrollar una mayor conciencia e identidad como mujeres, elevar su autoestima y ampliar su red de relaciones personales e institucionales. Esto incide directamente en su calidad de vida. Los siguientes son algunos criterios a tomar en cuenta:

- Preguntar a las mujeres por su percepción del impacto del proyecto en la calidad de su vida personal y nivel de satisfacción consigo misma.
- Identificar la presencia de cambios en las relaciones familiares y de su estatus a nivel de la familia y la comunidad.
- Evaluar si ha habido un incremento en la seguridad personal y perfeccionamiento de las habilidades de las mujeres.
- Comprobar si las actividades del proyecto han significado un ahorro de gastos o un sistema de ahorro como resguardo para momentos de crisis de la economía familiar.

2. Indicadores sensibles al género

Como la mayor parte de los índices comparten la restricción de que no incorporan una dimensión de género, la situación de pobreza de las mujeres ha permanecido bastante oculta. Los estudios convencionales para estudiar la pobreza han adoptado una perspectiva aparentemente neutral respecto al género, aunque una revisión más profunda de sus componentes demuestra que han utilizado el concepto de actor masculino y una idea de bienestar también basada en el hombre (González, 2001). Del mismo modo, al no considerar el valor económico del trabajo reproductivo de la mujer, se han sobredimensionado los efectos positivos de políticas que, sin perjuicio de que hayan generado crecimiento económico, han restringido el alcance de sus políticas sociales. Catagay (1999) destaca que las mujeres han duplicado en los últimos años su carga de trabajo en la sociedad, reemplazando a un Estado que se redujo y, por ende, se supone más eficiente.

La mayoría de los indicadores habituales de pobreza son insensibles al género (United Nations Development Fund for Women, UNIFEM, 2000). Se trata de estadísticas que toman al hogar como unidad de análisis y no han sido diseñadas para responder sobre las características de la pobreza desde el punto de vista de las personas o de los distintos miembros de la familia. No permiten por tanto examinar en profundidad los factores determinantes de la inequidad de género en la pobreza, las diferencias de género en los aportes, niveles y patrones de consumo, ni tampoco en el uso del tiempo.

Las diferentes metodologías ocupadas incluyen una concepción implícita acerca de las causas y características de la pobreza —es decir, de las variables que la componen—, de la que se deducen habitualmente los contenidos y énfasis de las respuestas de política. En consecuencia, la forma de medir la pobreza ejerce una poderosa influencia en el tipo de políticas que se diseñará y aplicará.

Las diferencias de género en la incidencia y experiencia de la pobreza requieren ser contextualizadas, incorporando indicadores nuevos, capaces de captar las desigualdades que se manifiestan en aquellos ámbitos donde las mujeres desarrollan su vida cotidiana. La pobreza es un fenómeno multidimensional y las mujeres forman un colectivo heterogéneo. Por tanto, es preciso utilizar, además de los habituales métodos

cuantitativos, otros de tipo cualitativo, que contribuyan a conocer la vivencia personal de la pobreza que tienen las mujeres. En este marco, es necesario reconocer las áreas de diferenciación de género al interior del hogar como un requisito para abordar la pobreza de las mujeres. Para esto se debe poner especial atención a los siguientes factores:

- Las mujeres tienen un menor acceso a los recursos productivos. En una proporción importante de casos, éste es de tipo indirecto –a través de relaciones de parentesco o matrimonio– porque carecen de ingresos propios. Cuando los tienen, se utilizan muchas veces en los gastos habituales de la familia y generalmente no constituyen una base de acumulación de capital. Además, a pesar de la creciente participación laboral de las mujeres, las instituciones públicas y bancarias reproducen los estereotipos predominantes –especialmente en el caso de las mujeres pobres– y limitan sus oportunidades de desarrollo económico independiente.
- Las mujeres ejercen un limitado control sobre su propio trabajo, tanto por las exigencias de dedicar una parte de su tiempo al trabajo doméstico, como por las restricciones al desarrollo de un trabajo remunerado, derivadas de normas culturales que restringen su ámbito de acción independiente.
- Los diversos factores de subordinación de género interactúan con aquellos del mercado de trabajo, acotando las oportunidades laborales de las mujeres. Así, por ejemplo, se ha demostrado que existe una relación entre violencia doméstica y dependencia económica de las mujeres.
- Al interior del hogar se produce una inequidad en el consumo de acuerdo a patrones de género –y según grupos de edades– en ámbitos tan dispares como la alimentación, salud, educación y acceso al entretenimiento y ocio. Ejemplifica esta situación el hecho de que la tasa de desnutrición tiende a ser mayor entre las niñas y menor el tiempo de ocio de las mujeres. Según criterios etarios, los niños y los ancianos de ambos sexos son desfavorecidos con relación a los adultos.
- Existen grandes diferencias en la responsabilidad sobre los gastos en el hogar. Las mujeres entregan una proporción significativa de sus ingresos para el mantenimiento de sus hogares, en tanto los hombres tienden a dejar una porción importante para sus gastos personales.

Esto indica que no es posible inferir los niveles de consumo o bienestar de las mujeres a partir de aquellos del hogar al que pertenece.

En síntesis, por las implicancias en las políticas que tienen las formas de conceptualización y medición de la pobreza, es necesario elaborar redefiniciones y formas alternativas de estimarla, a partir de las consideraciones de género, puesto que se observan grandes carencias en esta área. El reto consiste en encontrar indicadores dinámicos sobre la pobreza, que tengan en cuenta las condiciones locales, pero que a la vez puedan ser comparados internacionalmente, y que recojan las formas de exclusión basadas en el género observables en las unidades domésticas, sin perder de vista la dimensión política del Estado.

E. REFLEXIÓN FINAL

El retorno a la democracia en el conjunto de la región, un logro conquistado por primera vez a principios de los años noventa, ha estado empañado por un deficiente comportamiento en materias de justicia social. La agenda regional ha estado determinada por dos elementos: la consolidación de un modelo de economía de mercado y un mayor énfasis en la democracia y los derechos ciudadanos. Ambos elementos no han avanzado necesariamente en ritmos complementarios, y los beneficios no han sido distribuidos equitativamente. En la última década los indicadores de desigualdad socioeconómica han permanecido similares o incluso han empeorado, en tanto la pobreza ha continuado como un fenómeno persistente, e incluso creciente en algunos países en estos últimos años, como lo demuestran los datos de CEPAL (2002). El modelo económico vigente en la región ha producido costos sociales altos y logros económicos que en muchos países son dispares. Así, junto a la constatación de los progresos en los derechos de la mujer, se observa un deterioro en las condiciones económicas y sociales de amplios grupos que permanecen en la pobreza y privación.

A pesar de la iniciativa y movilización de los movimientos de mujeres en América Latina en los últimos decenios, que han permitido importantes avances en la inclusión de la demanda de equidad de género en los diversos espacios públicos y por parte de los actores políticos

relevantes, los logros en la incorporación del enfoque de género en las políticas de empleo y en el análisis y combate contra la pobreza son más recientes y limitados. Uno de los desafíos que todavía subsisten es superar los paradigmas tradicionales, que perciben a la mujer como un agente para la superación de la pobreza, y la ubican como beneficiaria de subsidios, sin plantearse el objetivo de su empoderamiento como un vehículo para garantizar el ejercicio de sus derechos y autonomía. La multidimensionalidad de la pobreza implica que las políticas requieren de la incorporación de asuntos tales como la mayor participación social femenina y el respeto de sus derechos, incluyendo las nociones de seguridad, justicia y ciudadanía, en conjunto con la búsqueda de mayor equidad social y económica.

Los avances son todavía insuficientes, no generalizados y en ocasiones constituyen meramente una reacción ante situaciones de emergencia y no están insertos en estrategias de largo alcance. La omisión del enfoque de género en las políticas sociales, y en particular en las destinadas a abatir la pobreza, implica la reproducción de las desigualdades vigentes.

El escenario actual que enfrenta la región torna, además, precarios e inciertos los avances logrados. En el último lustro, el mercado laboral ha experimentado en América Latina un severo deterioro, particularmente notorio en los grupos con menores niveles de educación y calificaciones, que son además los que se insertan con menor capacidad de negociación en las cadenas de producción globalizadas. Han aumentado el desempleo, la desprotección y la informalidad a niveles sin precedentes en algunos países, mientras al mismo tiempo el trabajo experimenta profundas transformaciones, que tornan los empleos más inestables y aumentan el riesgo que enfrentan las personas.

La situación de la mujer debe, por lo tanto, analizarse en el contexto de la realidad regional e internacional. Ellas continúan presentando problemas específicos en lo relativo al acceso al mercado de trabajo, pero la mayor parte de las que están incorporándose lo hacen en empleos de mala calidad, en condiciones de precariedad, con bajos ingresos y escasa protección social. El desafío de la actual institucionalidad democrática es el de responder por la ampliación de los derechos ciudadanos, que permitan a las personas adquirir el control de sus vidas, logren la habilidad de hacer cosas y definir sus propias agendas.

BIBLIOGRAFÍA

- Barquet, M. 1997 “Condicionantes de género sobre la pobreza de las mujeres”, en *Las mujeres en la pobreza* (México D.F., Grupo Interdisciplinario sobre Mujer, Trabajo y Pobreza, GIMTRAP/El Colegio de México).
- Beckwith, K. 2000 “Beyond compare? Women’s movements in comparative perspective”, en *European Journal of Political Research*, N° 37 (United Kingdom, Blackwell Science).
- Bradshaw, S. 2002 *La pobreza no es la misma ni es igual: relaciones de poder dentro y fuera del hogar* (Managua, Fundación Puntos de Encuentro).
- Catagay, N. 1999 “Incorporación de género en la macroeconomía”, en *Macroeconomía, género y Estado* (Bogotá, Departamento Nacional de Planeación, Tercer Mundo Editores).
- Cappellin, P. 1996a “A valorização do trabalho feminino: Contextualizando as ações positivas”, en *Estudos Feminista* (Río de Janeiro, UFR).
- 1996b “Ações afirmativas: Uma estratégia para corrigir as desigualdades entre homens e mulheres”, en *Discriminação positiva ações afirmativas. Em busca da igualdade* (São Paulo, CFEMEA/ELAS).
- CEPAL, 2002 *Panorama Social de América Latina 2001-2002* (Santiago, CEPAL).
- Comas D’Argemir, M. 1995 *Trabajo, género y cultura. La construcción de las desigualdades entre hombres y mujeres* (Barcelona, Icaria).
- Daeren, L. 2001 *Enfoque de género en la política económica-laboral. El Estado del arte en América Latina y el Caribe* (Santiago, CEPAL).
- Durán, M. A. 2000 *Si Aristóteles levantara la cabeza* (Madrid, Ediciones Cátedra).
- Faúndez, J. 2000 *Acciones positivas en el empleo y la ocupación. Perspectivas internacionales* (Lima, Defensoría del Pueblo).
- Gálvez, T. 1999 *Indicadores de género para el seguimiento y la evaluación del Programa de Acción Regional para las Mujeres de América Latina y el Caribe, 1995-2001 y la Plataforma de Acción de Beijing* (Santiago, CEPAL).
- González, M. J. 2001 *Algunas reflexiones en torno a las diferencias de género y la pobreza*, en J. M. Tortosa (coord.) *Pobreza y perspectiva de género* (Madrid, Icaria).
- Guzmán, V. 2003 *Gobernabilidad democrática y género, una articulación posible* (Santiago, CEPAL).
- 1995 “El género en la planificación social”, en M. Barrig y A. Westhercap (eds.) *Sin morir en el intento. Experiencias de planificación de género en el desarrollo* (Lima, Novib/Entre Mujeres).

- Guzmán, V.; Mauro, A. y Araujo, K. 2000 *La violencia doméstica como problema público y objeto de políticas*, Proyecto del Fondo Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico (FONDECYT) (Santiago, Centro de Estudios de la Mujer).
- Izquierdo, M. J. 1998 *El malestar de la desigualdad* (Madrid, Ediciones Cátedra).
- Lahera, E. 2002 *Introducción a las políticas públicas*, Colección Breviarios (Santiago, Fondo de Cultura Económica).
- Mazur, A. 2002 *Theorizing feminist policy* (Oxford, Oxford University Press).
- Molineux, M. y Razavi, S. 2003 *Gender justice, development and rights*, Democracy, Governance and Human Rights Programme, Paper Number 10 (New York, United Nations Research Institute for Social Development, UNRISD).
- Montaño, S.; Pitanguy, J. y Lobo, M. T. 2003 *Las políticas públicas de género: un modelo para armar; el caso de Brasil* (Santiago, CEPAL).
- Norh, D. 1993 *Instituciones, cambio institucional y desempeño económico* (México D.F., Fondo de Cultura Económica).
- OIT, 2003a *La hora de la igualdad en el trabajo. Informe global con arreglo al seguimiento de la Declaración de la OIT relativa a los principios y derechos fundamentales en el trabajo 2003* (Lima, OIT, Oficina Regional).
- 2003b “Desigualdad y discriminación de género y raza en el mercado de trabajo brasileño”, en *Panorama Laboral 2003. América Latina y el Caribe* (Lima, OIT, Oficina Regional).
- 2003c *Superar la pobreza mediante el trabajo. Memoria del Director General*. Conferencia Internacional del Trabajo. 91ª reunión 2003 (Ginebra, OIT).
- 2002 *Políticas locales estimuladoras de la igualdad de género. Curso de especialización en desarrollo local con perspectiva de género*, Programa DelNet, Programa a Distancia de Formación, Información, Asistencia Técnica y Trabajo en Red en Desarrollo Local (Turín, OIT).
- PNUD 2002 *Desarrollo humano en Chile. Nosotros los chilenos: un desafío cultural. 2002* (Santiago, PNUD).
- Repetto, F. 2001 *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile* (Buenos Aires, Prometeo 3010).
- Roseblatt, K. A. 2000 *Political cultures and the State in Chile, 1920-1950* (Charlotte, The University of North Carolina Press).
- Sen, G. 1998 “El empoderamiento como un enfoque a la pobreza”, en I. Arriagada y C. Torres (eds.) *Género y pobreza. Nuevas dimensiones*, serie Ediciones de las Mujeres N° 26 (Santiago, Isis Internacional).

- Tokman, V. E. 2003 “Consensos y disensos en las políticas de empleo”, en *Políticas de empleo en Chile y América Latina, Seminario en honor de Víctor E. Tokman* (Santiago, OIT).
- UNIFEM, 2000 *Progress of the world's women*, Biennial Flagship Report (New York, UNIFEM).
- Uriarte, E. y Elizondo, A. 1997 *Mujeres en política* (Madrid, Ariel).
- Valenzuela, M. E. 1999 “Igualdade de oportunidades e discriminação de raça e género”, en *Apertura e ajuste do mercado de trabalho en Brasil* (Brasil, OIT, Ministério do Trabalho e Emprego).
- Zambrano, M. 2002 *Participation and gender equality in the poverty reduction strategy papers in selected countries* (Ginebra, OIT, IFP/Dialogue).

CAPÍTULO II

BENEFICIOS Y BENEFICIARIAS: ANÁLISIS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS DE ARGENTINA¹

LAURA C. PAUTASSI

A. INTRODUCCIÓN

La profunda crisis económica y social desencadenó una crisis política en Argentina, a partir de las movilizaciones del 20 de diciembre de 2001, que llevaron a la renuncia del presidente Fernando De La Rúa. Después de 12 convulsionados días, en los cuales hubo una sucesión de cinco presidentes constitucionales, la Asamblea Legislativa designó el 1 de enero de 2002 al senador Eduardo Duhalde como presidente provisional, quien declaró inmediatamente la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria.²

1 Este artículo se basa en los resultados alcanzados en el estudio “Plan Jefes y Jefas de Hogar. Análisis de impacto en términos de género”, realizado en el marco del Proyecto Género, Pobreza y Empleo (GPE-Oficina Internacional del Trabajo, OIT) y el Proyecto Enfrentando los Retos del Trabajo Decente en la Crisis Argentina (Proyecto de Cooperación Técnica OIT-Gobierno de Argentina), Buenos Aires, agosto de 2003.

2 La Ley N° 25 561/02 denominada de Emergencia Pública y Reforma del Régimen Cambiario declaró la “emergencia social” en Argentina hasta el 31 de diciembre de 2002, debido a la “grave situación de pobreza que vive un importante sector de la comunidad” y el abandono del régimen de convertibilidad de la moneda local con el dólar (paridad de un peso por un dólar), con la consiguiente depreciación de la moneda nacional. Simultáneos decretos del Poder Ejecutivo declararon el estado de emergencia ocupacional, alimentario y sanitario en todo el país.

Esta emergencia reflejó una de las crisis político-institucionales más prolongadas por las que ha atravesado Argentina en los últimos años, en especial durante el último lustro, caracterizado por la recesión económica, las elevadas y sostenidas tasas de desocupación y subocupación, el dramático crecimiento de la pobreza y la indigencia, y el anuncio de la declaración unilateral de cesación de pagos de los intereses de la deuda externa.

Una de las primeras medidas del Gobierno de Duhalde fue la creación, en abril de 2002, del “*Derecho Familiar de Inclusión Social: Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*”, conocido como Plan Jefes y Jefas de Hogar,³ para ser aplicado hasta el 31 de diciembre de 2002 en toda Argentina. El programa consiste en el pago de una ayuda económica con el fin de “garantizar el derecho familiar de inclusión social”, a partir de asegurar la concurrencia escolar de los(as) hijos(as) y el control de la salud; la incorporación de los(as) beneficiarios(as) a la educación formal o su participación en cursos de capacitación laboral y su inclusión en proyectos productivos o en servicios comunitarios (contraprestación).⁴

Para acceder al programa, los(as) jefes(as) postulantes debieron inscribirse antes del 17 de mayo de 2002, por lo que formalmente no resulta posible, en la actualidad, incorporar a nuevos beneficiarios. Normativamente, y dentro del criterio de autofocalización establecido, el Plan busca lograr una cobertura “universal”, dentro del plazo establecido. En otros términos, no tienen cabida en esta iniciativa –al menos desde el punto de vista de las normas– todos aquellos que se encuentran en una misma situación de insatisfacción de sus necesidades básicas, lo que se contrapone con el principio de igualdad y no discriminación e implica que no está ejerciendo de forma universal el derecho familiar a la inclusión social.⁵

El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no fue creado sólo con una finalidad asistencial, focalizado para desempleados, sino

3 En este capítulo se usarán indistintamente ambas denominaciones, “Plan” o “Programa”.

4 El monto del beneficio es de 150 LECOP (Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales), equivalentes a US\$ 50 aproximadamente por cada titular, el que resulta compatible con la percepción, por parte de alguno de los miembros del grupo familiar, de becas estudiantiles o transferencias de otro programa social por montos menores o ayudas alimentarias.

5 Para una discusión de los alcances del Plan en términos de la promoción de un derecho, véase CELS (2003) *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*

principalmente como un *instrumento para atender una emergencia de características inéditas*, que puso en juego la continuidad del sistema político institucional. De esta manera, se transformó en un aspecto central de la política del Gobierno de transición y posteriormente del nuevo Gobierno electo, que declara la prórroga de la Emergencia Ocupacional Nacional y del Plan hasta el 31 de diciembre de 2003. Dicha extensión se efectuó en las mismas condiciones de funcionamiento del programa. De acuerdo con datos del abril de 2003, el Plan cubre a dos millones de personas.⁶

El órgano de aplicación del Programa es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), y su ejecución y seguimiento operan de forma descentralizada a través de los municipios, en coordinación con las provincias. Por esta razón se dispuso la creación del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC), los Consejos Consultivos Provinciales (CCP) y los Consejos Consultivos Municipales (CCM). Se establecen diferentes funciones para cada nivel de Consejo y no está previsto presupuesto para su funcionamiento.

Numerosas características del Programa Jefes y Jefas de Hogar tienen implicancias directas para sus destinatarios(as). En primer lugar, éste representa un esfuerzo importante del Gobierno Nacional por extender prestaciones asistenciales a un número significativo de personas afectadas por inéditos niveles de pobreza e indigencia, y en contraste con los programas sociales focalizados de los últimos años, no cabe duda que adquiere dimensiones cuantitativas relevantes. En segundo lugar, deja sin efecto los diversos programas de empleo y capacitación laboral que se venían ejecutando, asumiendo que el Plan, al tener una amplia cobertura y control directo, permitirá bajar gastos y hacer más eficiente el uso de los recursos destinados a los gastos operativos.⁷

6 Según el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) existen 1 987 875 personas bajo el programa (véase www.trabajo.gov.ar). Este punto será retomado ya que se observan disparidades importantes entre las diversas fuentes.

7 Sin embargo, en el Programa de Emergencia Laboral (PEL) el Ministerio de Trabajo autorizó la aprobación de actividades comunitarias para 300 000 beneficiarios mensuales, como máximo, cada uno de los cuales recibiría por ello un monto de \$ 150 por mes (véase Resolución MTEySS 555/02), al tiempo que se anunciaron una serie de programas de similares características. No es claro, entonces, si es el único programa vigente o se reitera la lógica de los últimos años de poner en marcha numerosos programas simultáneamente.

De igual modo que sus antecesores, el Plan opera en forma descentralizada, transfiriendo la responsabilidad del gasto, la gestión y la ejecución de la política a los niveles provinciales y municipales. Pero a diferencia de los programas de empleo de la última década, no hay una focalización orientada en función de los organismos ejecutores que seleccionan la población objetivo, sino que se promueve la autofocalización. Esto significa que los propios beneficiarios son quienes se reconocen como tales y se presentan espontáneamente a inscribirse.

Después de cumplidos los requisitos de inscripción se les asigna a los(as) jefes(as) de hogar desocupados una contraprestación, de tipo formativa o de inserción en una actividad productiva. Nuevamente se observa una diferencia con los programas de empleo transitorios, ya que la contraprestación no estaría definida previamente, sino que es un trámite posterior a la incorporación al Plan. Al menos formalmente, este diseño busca evitar un manejo clientelístico del Programa, es decir, que la estructura y el funcionamiento no se transformen en formas de acumulación política en clara contradicción con los objetivos y procedimientos que éste postula. También operaría como un mecanismo destinado a promover la inclusión social a partir de la figura de la contraprestación productiva.

Efectivamente, el Plan fue presentado como un “derecho familiar a la inclusión social” y las vías para lograrlo, según la normativa, serían la inserción en una labor de tipo productiva (contraprestación). De esta forma se presenta como un programa transitorio de empleo, con algunas particularidades que lo distancian de los anteriores.⁸ La primera diferencia del Plan con los programas de empleo de la década del noventa es su masiva cobertura, debido a la dramática situación que se vivía al momento de declarada la emergencia. Con el 53% de la población situada por debajo de la línea de la pobreza y el 25% en la indigencia, el criterio fue extender la cobertura en muy breve período, condicionando su aplicación.

8 Programas transitorios de empleo aplicados ininterrumpidamente desde 1992, consistentes en el pago de una ayuda económica no remunerativa a los desocupados, a cambio de una contraprestación de los mismos en obras de interés social. Entre otros ejemplos, se menciona los Programas Intensivos de Trabajo, el Programa de Emergencia Laboral, el Plan Trabajar, etc.

Otro aspecto novedoso del Plan es que incorpora a la sociedad civil como mecanismo de control y fiscalización, a partir de los Consejos Consultivos. Esta medida se basa en la urgente necesidad de acercarse a los destinatarios y prestatarios del servicio que conocen mejor las necesidades de cada región, junto con la promoción de una mayor responsabilidad y la participación de la comunidad. Se crearon tres instancias de Consejos Consultivos con diferentes funciones para cada jurisdicción. Los Consejos Consultivos Municipales y/o Barriales tienen la responsabilidad de asignar a los beneficiarios en actividades establecidas como contraprestación. No está contemplado presupuesto para el funcionamiento de los mismos y sus integrantes se desempeñan *ad honorem*, con lo que se está descentralizando la ejecución del Programa, cargándolo en el trabajo voluntario que realizan los miembros de estos Consejos.

La particularidad de estos Consejos es que incorporan a representantes de la sociedad civil, con distintos grados de responsabilidad. Están integrados por representantes de los trabajadores, empresarios, organizaciones sociales, confesionales y por los niveles de gobierno correspondientes. Entre las funciones del Consejo Nacional está la supervisión del desarrollo del Plan, así como la responsabilidad de la constitución efectiva de las mismas instancias a nivel provincial y municipal. A su vez, los Consejos Provinciales se encargan de controlar y hacer el seguimiento del desarrollo y ejecución del Plan y garantizar el cumplimiento de criterios de accesibilidad de los beneficiarios. La principal responsabilidad de los Consejos Municipales y/o Barriales consiste en establecer los criterios de elegibilidad para la presentación de los proyectos productivos de inserción de los destinatarios del Plan, así como de su designación en los proyectos de acuerdo con su perfil y demanda.⁹

Teniendo en cuenta lo señalado, resalta la ausencia de consideración de la equidad de género en el diseño del Plan. Esta es sin embargo consistente con la puesta en marcha durante la última década de programas sociales focalizados como si fuesen “neutros” en términos

9 El MTEySS estableció asimismo la confección del Registro Nacional de Beneficiarios de planes sociales, Registro Nacional de Empleadores (RENAE) y se creó el Registro de Historia Laboral de los beneficiarios y beneficiarias del programa, como también otras instancias de contraloría.

de género.¹⁰ Tanto desde el punto de vista de la normativa como de las evaluaciones que se han realizado del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, no existen alcances sobre su impacto diferente entre hombres y mujeres, en relación con sus objetivos, cobertura, financiamiento, aspectos de su ejecución y –mucho menos– de mecanismos de promoción de la igualdad entre los sexos. Esta situación resulta aún más llamativa si se observa que el 68% de la población beneficiaria del Plan son mujeres.

Este capítulo busca analizar, a partir de la caracterización de la población beneficiaria del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, las formas de inserción de masculina y femenina en esta iniciativa, los tipos de contraprestación que se realizan, la composición de los hogares beneficiarios según el sexo del jefe y el impacto del Plan en los ingresos del hogar y en la pobreza entre hombres y mujeres. Sobre esta base, se identifican áreas estratégicas y líneas de políticas con el objetivo de avanzar en dirección de la superación de las inequidades de género que se observan en el Plan.

B. CARACTERIZACIÓN DE LOS(AS) DESTINATARIOS(AS) DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS

Los destinatarios de este programa son los jefes o jefas de hogar desocupados con hijos menores a cargo.¹¹ También alcanza a los jefes de hogar cuyo cónyuge, concubina o cohabitante se encuentre en estado de gravidez y puede hacerse extensivo a los desocupados jóvenes o

10 La idea de un Plan “neutro” ilustra la poca visibilidad de la problemática de género dentro de las políticas públicas. La supuesta neutralidad de estos proyectos no significa que carezcan de incidencia en las relaciones de género, sino sólo que esta perspectiva está ausente en la formulación, puesta en marcha y evaluación de dichos proyectos. El concepto de género se refiere a una construcción social desigual basada en la existencia de jerarquías entre ambos sexos y a las consiguientes relaciones de poder asimétricas que se generan a partir de allí.

11 La normativa no es taxativa al respecto y se podría interpretar que la solicitud puede ser presentada por el cónyuge y no solo por el(la) jefe(a). Tampoco es claro si el miembro de la pareja no jefe(a) de hogar debe estar desocupado como requisito de acceso al Plan.

mayores de 60 años que no hubiesen accedido a una prestación previsional.¹²

Entre los requisitos para la obtención del Plan, los postulantes deben acreditar: a) la condición de jefe(a) de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada; b) la partida de nacimiento de los hijos a cargo o un certificado del estado de gravidez; c) un certificado del establecimiento educativo al que asisten los hijos menores de 18 años, acreditando su condición de alumnos regulares; d) la libreta sanitaria o un certificado en el que conste el cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o de los hijos menores a cargo; e) en el caso de hijos discapacitados, el certificado único de discapacidad del o de los hijos a cargo; f) la residencia permanente en el país, en el caso de ciudadanos extranjeros, mediante el documento de identidad; g) en el caso de los jóvenes, su condición de desocupados mediante simple declaración jurada; h) para los mayores de 60 años, su condición de desocupado mediante simple declaración jurada y no haber accedido a ningún beneficio previsional; i) constancia de la Clave Única de Identificación Laboral (CUIL). Tal como se ha señalado, después de reunidos estos requisitos, los postulantes que presentaban antes del 17 de mayo de 2002 la solicitud respectiva, salvo una denegación, accedían al beneficio previsto y posteriormente se les asignaba la contraprestación.

En septiembre de 2002, de acuerdo con el módulo adicional de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), 834 000 personas reciben el beneficio asignado por el Plan, de las cuales 574 000 son mujeres. Cabe destacar que esta muestra representa al 67% de la población urbana y rural. Sin embargo, según datos del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, en esa misma fecha el número total de beneficiarios era de 1.7 millones de personas y en abril del 2003 subió a 1 987 875 personas. Diversos factores pueden explicar esta diferencia: cobertura limitada de la

12 A fines de marzo de 2003, el Ministerio de Trabajo creó el Plan Mayores (resolución 155/03). Este plan otorga un beneficio de \$ 150 a las personas de más de 70 años que no sean titulares de ningún beneficio asistencial, graciable, no contributivo o previsional, de carácter monetario y en agosto del mismo año creó por Decreto de necesidad y urgencia el plan "Para el Adulto Mayor Más", que busca cubrir a 350 000 personas mayores de 69 años que carecen de cobertura médica o social.

EPH; calidad de los registros; error muestral; subdeclaración en la EPH o distribución no uniforme de beneficiarios, con mayor concentración en las áreas de menor población; así como el ingreso de nuevos beneficiarios contraviniendo la fecha límite de ingreso del 17 de mayo de 2002, dispuesta en el reglamento. Sin embargo, el análisis de estas diferencias excede los objetivos de este trabajo.

La EPH es la fuente de información que se utiliza principalmente en este capítulo para el análisis de las características que presenta la población destinataria del Programa Jefes y Jefas de Hogar.¹³ Fue seleccionada debido a que tiene la ventaja de que permite examinar la población beneficiaria del Programa Jefes y Jefas de Hogar atendiendo a diferentes variables socioeconómicas. La disponibilidad de este tipo de información en los registros administrativos, lamentablemente, es muy limitada.

La composición de la muestra de la EPH responde a la distribución de la población en los aglomerados urbanos relevados, que difiere de la población total. En la medida en que existan disparidades provinciales y/o regionales en las características de la población beneficiaria, el análisis puede estar sesgado por el peso del Gran Buenos Aires (GBA). Como puede observarse en el Cuadro 1, la distribución regional es diferente cuando se comparan los datos de la EPH con los registros.¹⁴

La cobertura del Programa Jefes y Jefas alcanza al 5% de la población mayor de 18 años; en el caso de las mujeres el porcentaje es algo mayor (6.4%). La mayor cobertura femenina es común a todas las regiones y las diferencias por sexo se acentúan en las regiones del Noroeste y Patagónica (Cuadro 2).

La composición de la población según sexo no presenta diferencias importantes a nivel regional; en promedio, las mujeres representan un 53% de la población. El mayor ingreso de las mujeres como beneficiarias del Plan queda en evidencia al comparar las estructuras de la población total y de los beneficiarios: la incidencia de las mujeres en el total de beneficiarios supera en más de 15 puntos porcentuales a su peso

13 El procesamiento informático fue realizado con asistencia de la Unidad de Ejecución del Proyecto “Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina” (OIT), Buenos Aires, Argentina.

14 Véase Monza y Giacometti (2003).

Cuadro 1

DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS
Y MÁS Y DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS
DE HOGAR DESOCUPADOS. SEPTIEMBRE 2002

Región	Población Total (%)	Población en aglomerados relevados por la EPH (%)	Beneficiarios en aglomerados relevados por la EPH (%)	Beneficiarios totales (%)
Gran Buenos Aires	33.5	53.5	48.1	24.6
Cuyo	6.8	6.3	4.3	6.5
Nordeste	8.7	4.7	7.9	14.5
Noroeste	11.3	8.7	11.8	18.0
Pampeana	35.2	23.4	25.3	32.4
Patagónica	4.5	3.4	2.5	3.9
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Datos de Población con base en el Censo Nacional de Población y Vivienda, INDEC 2001. Datos de Población y Beneficiarios EPH corresponden a la expansión de los datos de la base usuarios de la EPH INDEC. Datos de beneficiarios totales con base en información del Ministerio de Trabajo. Los beneficiarios del GBA se estimaron considerando que el 63% de los que habitan en la provincia de Buenos Aires corresponden al GBA.

en la población total (Cuadro 3). Esta mayor inserción femenina en el Programa Jefes y Jefas de Hogar se relaciona con la importancia que tienen las estrategias de supervivencia familiar y las modalidades de obtención de recursos.¹⁵ Las mujeres solteras y aquellas sin hijos(as) o

15 Debe considerarse que la obtención de un ingreso para el hogar depende de una serie de aspectos: las características del mercado de trabajo, los criterios de selección de mano de obra por parte de las empresas, las características de las unidades domésticas y los rasgos individuales de sus miembros (edad, sexo, estado civil, nivel de educación). Estos factores serán analizados para el caso del comportamiento de los(as) beneficiarios(as) del Programa Jefes y Jefas de Hogar.

Cuadro 2

COBERTURA PORCENTUAL DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR
DESOCUPADOS EN LA POBLACIÓN DE 18 AÑOS Y MÁS SEGÚN SEXO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002

Región	Sexo		Total	Diferencia porcentual de cobertura femenina y masculina
	Hombres	Mujeres		
Gran Buenos Aires	3.2	5.7	4.5	43.9
Noroeste	4.1	9.1	6.8	54.9
Nordeste	5.5	11.1	8.5	50.5
Cuyo	2.6	4.1	3.4	36.6
Pampeana	3.7	6.9	5.4	46.4
Patagónica	2.3	5.1	3.8	54.9
Total	3.4	6.4	5.0	46.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Cuadro 3

PESO PORCENTUAL DE LAS MUJERES EN LA POBLACIÓN TOTAL Y EN
LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR
DESOCUPADOS. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002

Región	Población	Beneficiarios	PEA	Desocupados
Gran Buenos Aires	52.9	67.5	42.1	43.3
Noroeste	53.0	72.8	43.0	41.0
Nordeste	51.7	69.9	42.2	36.4
Cuyo	55.0	65.9	40.7	42.3
Pampeana	53.7	69.5	43.2	43.3
Patagónica	51.6	71.1	41.1	37.4
Total	53.1	68.8	42.3	42.6

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

con hijos(as) mayores enfrentan menos obstáculos familiares para salir a trabajar y tienen más opciones que las mujeres casadas con hijos(as) pequeños(as) para su contratación en actividades asalariadas. Estas últimas ingresan preferentemente en el sector informal o desempeñan actividades a domicilio, ya que no cuentan con servicios reproductivos a su alcance (guarderías, cuidadoras) y dependen de la voluntad de algún miembro de la familia para que cuide de los niños.

Al requerir legalmente entre cuatro y seis horas diarias de contraprestación, el Programa Jefes y Jefas facilita el ingreso y permanencia de mujeres casadas, unidas o divorciadas, tal como se analiza a continuación, a pesar de no disponer de servicios reproductivos, pues éstas pueden acomodar la responsabilidad del cuidado de los hijos(as) e ingresar al Plan.

Si se compara la estructura regional de los beneficiarios con la distribución de la Población Económicamente Activa (PEA) y los desocupados se confirma la fuerte presencia de las mujeres en el Plan. La incidencia femenina en la PEA y en los desocupados no supera el 45% (Cuadro 3), 20 puntos porcentuales menos que su peso entre la población beneficiaria del Plan.

Los(as) beneficiarios(as) del Programa Jefas y Jefes presentan una estructura etaria diferente a la población total; en este grupo se observa una mayor presencia de personas de 21 a 40 años (Cuadro 4), coincidente con la definición de la población objetivo. Asimismo, es requisito para acceder al Programa tener hijos(as) en edad escolar. La cobertura de las personas de 60 años y más pasó a ser asumida por el Programa Mayores.

Las diferencias en la estructura etaria de los(as) beneficiarios(as) respecto de la población total se acentúan en el caso de las mujeres, que comparativamente son más jóvenes que los hombres, con una edad promedio de 35 años, 3 menos que la edad media entre los hombres.

Las diferencias en la posición en el hogar según sexo son marcadas. En la población total predominan los jefes de hogar hombres mientras que dentro de las mujeres beneficiarias casi la mitad (49.4%) es reconocida como cónyuge (Cuadro 5).¹⁶

16 La relación de parentesco se refiere al jefe del hogar entrevistado por la EPH, lo que puede diferir de la forma en que se presenta el solicitante ante el Programa Jefes y Jefas de Hogar.

Cuadro 4

COMPOSICIÓN PORCENTUAL DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA
JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS Y POBLACIÓN MAYOR
DE 18 AÑOS SEGÚN SEXO Y GRUPO DE EDAD.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002

Grupos de edad	Población total		Beneficiarios	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Hasta 20 años	8.9	8.4	3.8	5.1
21 a 30 años	24.8	22.9	30.6	33.1
31 a 40 años	18.5	16.5	22.0	31.4
41 a 54 años	23.4	22.7	33.9	27.4
55 a 64 años	11.9	11.8	6.3	2.7
65 y más	12.5	17.7	3.4	0.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Cuadro 5

POSICIÓN EN EL HOGAR DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA
JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS SEGÚN SEXO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Posición en el hogar	Total		Beneficiarios	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Jefe	43.4	15.8	81.4	25.9
Cónyuge	1.3	33.5	0.9	49.4
Otra	55.2	50.7	17.8	24.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Sólo el 26% de las beneficiarias es identificado como jefa de hogar. Es importante considerar que el concepto de jefatura en la encuesta se refiere al hogar, mientras que dentro del Programa Jefas y Jefes, el grupo de referencia es la familia. Por esta razón, es probable que una parte del 24.7% colocado en la categoría “otra” corresponda a jefas de hogar viviendo en familias extendidas (Cuadro 5).

Al considerar el estado civil de la población beneficiaria, como era esperable, se observa mayor presencia de personas casadas o unidas, especialmente de esta última categoría. El 81% de los hombres declara estar unido o casado, lo que disminuye al 61.5% entre las mujeres. El 36% de las beneficiarias se define como soltera o separada, lo que coincide con el total de la población, donde el 34.3% de las mujeres tiene este estado civil, mientras que los hombres en esta situación representan el 17% del total. En este último caso, existe una clara diferencia con la población total, donde los hombres solteros o divorciados representan el 34%. La incidencia de las mujeres divorciadas se duplica entre las beneficiarias del Programa (15.4%) al comparar con la población total (7.1%).

La población femenina en Argentina tiene en promedio un mayor nivel de instrucción que los hombres. Esta diferencia se observa también entre los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar. Este grupo presenta menor nivel educativo que la población total, tanto en hombres como en mujeres. Los beneficiarios que no terminaron la enseñanza secundaria superan el 80%, 20 puntos porcentuales más que en la población total. En el caso de los beneficiarios hombres, el 24.7% no terminó la enseñanza primaria, mientras en la población masculina total está en similar situación el 9.9% (Cuadro 6).

En el caso de las mujeres de sectores populares, debido a que poseen bajo nivel de instrucción y carecen de posibilidades de acceder a instancias de capacitación, terminan atrapadas por una contradicción peculiar: el trabajo de baja calificación al que pueden acceder se considera residual, pero a la vez están presionadas para realizarlo debido a la necesidad de sostén familiar. Para este grupo de mujeres el Plan representa una salida temporaria importante, que permite superar esta contradicción.

Las mujeres beneficiarias del Programa Jefes y Jefas de Hogar tienen mayor nivel educacional que los hombres y, sin embargo, son

Cuadro 6

MÁXIMO NIVEL EDUCATIVO DE LOS BENEFICIARIOS DEL
PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS SEGÚN SEXO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Máximo nivel educativo	Población total		Beneficiarios	
	Hombres	Mujeres	Hombres	Mujeres
Primario incompleto	9.9	11.2	24.7	15.0
Secundario incompleto	47.0	41.0	60.3	65.0
Terciario incompleto	33.1	34.3	14.4	18.8
Terciario completo	10.0	13.5	0.5	1.2
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

menores sus oportunidades laborales de postulación a iniciativas como este Plan para obtener un ingreso.

1. Condición de actividad

El 84% de los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados declara tener una ocupación. Debe tenerse en cuenta al respecto que la definición de la condición de actividad utilizada es la aplicada en la EPH, que en este módulo consideró como ocupados a aquellos beneficiarios que declararon haber realizado una contraprestación laboral, a quienes realizaban otro tipo de prestación, carecían de otra ocupación (independientemente del Plan) y eran considerados desocupados (si buscaban trabajo) o inactivos (si no buscaban). Por tanto, cuando se analiza la condición de actividad, entre los ocupados se incluye a los beneficiarios que realizaban una contraprestación laboral y a quienes, no realizándola, tenían otra ocupación.

El nivel de ocupación de los hombres beneficiarios (89.9%) supera en 8.4 puntos porcentuales al de las mujeres beneficiarias. El 13% de

las beneficiarias del Plan se declara inactiva, en contraste con el 3% de los hombres y en ambos casos es muy baja la desocupación (7% masculina y 6% femenina).¹⁷

Al comparar la situación ocupacional de los beneficiarios en mayo de 2002 y la que declaran en septiembre de 2002 –a través de un estudio de panel– se observa un incremento de la tasa de actividad, pero con una diferencia notoria según el sexo. Mientras que entre los hombres la tasa se incrementó un 4.8%, en el caso de las mujeres el aumento fue del 53%. Esto indicaría que una proporción importante de mujeres beneficiarias se declararon como inactivas antes de su inserción al Programa Jefas y Jefes. En el caso de los niveles de empleo la incidencia es obviamente muy importante: en ambos sexos la tasa de empleo creció más de 40 puntos porcentuales (Cuadro 7).

La relación entre el nivel de actividad y la inserción en el Programa Jefas y Jefes en el caso de las mujeres es importante. El 43% de las mujeres beneficiarias en septiembre de 2002, cuando se aplicó el módulo especial de la EPH, era inactiva en mayo de ese mismo año (onda mayo, EPH). El 39% estaba ocupada, pero el 15% (38% del total de las ocupadas) lo estaba por tener un Plan de empleo (Cuadro 8).

La condición de inactividad en las mujeres previa a la incorporación al Plan puede atribuirse a dos razones, principalmente. La primera se refiere a la falta de oportunidades laborales para las mujeres y a los mecanismos de discriminación y segregación ocupacional, que les dificultan incorporarse al trabajo remunerado y, por tanto, cuando existe otro ingreso en el hogar, sea a través del cónyuge o de los hijos, se dilata más su incorporación al empleo. En segundo lugar, la inactividad de las mujeres se debe a su desempeño en el ámbito del trabajo reproductivo, que no es registrado estadísticamente como tal. Este tipo de trabajo ocupa la mayor parte del tiempo productivo de las mujeres (maternidad, cuidado de enfermos y de ancianos, empresas de familia) y resulta

17 Esta información se obtuvo por un estudio de panel que se realizó a partir de datos producidos por la Unidad de Ejecución del Proyecto “Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina” (OIT). Debe tenerse en cuenta que la EPH redujo la muestra del Gran Buenos Aires en septiembre de 2002, por lo que disminuyeron los casos que pueden utilizarse para la elaboración del panel, aumentando el margen de error.

Cuadro 7

TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN EN LOS
BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR
DESOCUPADOS, ABRIL Y SEPTIEMBRE DE 2002.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS

	Indicador	Total	Hombres	Mujeres
Mayo	Tasa de actividad	67.2	91.5	57.1
	Tasa de empleo	44.5	58.3	38.8
	Tasa de desocupación	33.8	36.3	32.0
Septiembre	Tasa de actividad	90.0	96.0	87.6
	Tasa de empleo	85.9	89.8	84.3
	Tasa de desocupación	4.6	6.4	3.7
Variación %	Actividad	34.1	4.8	53.5
	Empleo	93.2	54.1	117.4
	Desocupación	-86.5	-82.4	-88.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Cuadro 8

CONDICIÓN DE ACTIVIDAD DE LOS BENEFICIARIOS EN LA ONDA
ANTERIOR, MAYO DE 2002. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS
(porcentajes)

Condición de actividad	Hombres	Mujeres	Total
Ocupado con plan de empleo	15.0	14.7	14.8
Ocupado sin plan de empleo	43.3	24.1	29.7
Ocupados	58.3	38.8	44.5
Desocupados	33.3	18.3	22.7
Inactivos	8.5	42.9	32.8
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

esencial para garantizar la reproducción social. De hecho, el 22% de las mujeres beneficiarias carece de experiencia laboral previa en el mercado de trabajo remunerado y sus edades coinciden con su etapa reproductiva.¹⁸

La división entre trabajo productivo y reproductivo adquiere características diferenciadas según los contextos: es habitual encontrar situaciones donde los hogares siguen haciéndose cargo de muchas actividades productivas y situaciones donde el mercado o el Estado han asumido funciones reproductivas (por ejemplo, cuidado de niños o personas mayores). Por esto resultaría muy limitado analizar la inserción de beneficiarios hombres y mujeres en las tareas productivas pautadas como contraprestación, sin considerar la evolución de los arreglos privados para resolver quién asume las tareas reproductivas. Este punto resulta doblemente importante de considerar, dado que no es mencionado en la reglamentación del Plan.¹⁹

2. Contraprestación laboral

El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados invita a que distintos organismos ejecutores presenten propuestas de actividades donde podrían ser incorporados los(as) beneficiarios(as). Dichos proyectos deben ser presentados ante el CCM, con el compromiso de que los responsables garanticen la provisión de los insumos básicos necesarios y realicen el control de asistencia adecuado. En principio, el Programa definió que el Seguro de Responsabilidad Civil para los beneficiarios estuviera bajo la tutela de los ejecutores. Sin embargo, el reiterado incumplimiento de dicha cláusula por parte de varias organizaciones obligó a las provincias a asumir estos costos.

18 El empleo remunerado (trabajo productivo) y el trabajo realizado en el ámbito del hogar (reproductivo) surgen como categorías diferenciadas a partir del desarrollo de las economías capitalistas industriales, las cuales provocaron una división entre la esfera pública (el mercado) y privada (el hogar).

19 En los diversos programas transitorios de empleo y capacitación que se pusieron en marcha en los últimos años, algunos consideraron este aspecto y dotaron de un volumen mínimo de fondos para que fueran destinados al cuidado de niños de las beneficiarias mientras desarrollaban su actividad.

En cuanto a la contraprestación en propuestas productivas, la primera medida que implementó el Plan fue la creación del Registro de Empleadores, bajo la órbita de la Secretaría de Trabajo del MTEySS, para aquellos que estén interesados en incorporar beneficiarios del Programa en sus empresas.²⁰

Si se considera que el objetivo de la contraprestación, según la normativa de creación del Plan, consistió en la promoción de la reinserción laboral de los beneficiarios, cuando se analizan los datos provistos por la EPH se observa existe que una marcada vinculación entre la condición de actividad y la realización o no de una contraprestación. El 81.6% de los hombres ocupados realiza una contraprestación laboral, mientras que en el caso de las mujeres este porcentaje asciende al 93.4% (Cuadro 9).

La distancia entre el nivel de ocupación y los que realizan contraprestación laboral –de 16 puntos porcentuales en la población masculina y de 6 puntos en la femenina– se explica por los ocupados en forma independiente al Plan.

El 72% de los beneficiarios tiene la contraprestación laboral del Programa Jefes como su ocupación principal, con pequeñas diferencias entre hombres y mujeres (69.6% y 73.4, respectivamente) (Cuadro 10). Se observa que si bien el nivel de ocupación masculino es más alto que el femenino, es más alto el porcentaje de hombres (21.8%) que no realiza ninguna contraprestación, en contraste con las mujeres (16.8%).

La proporción de beneficiarios que realiza actividades de capacitación es baja (5%). Las beneficiarias mujeres, aunque su nivel de educación es más alto que el de los hombres (Cuadro 6), tienen una participación mayor en esta contraprestación (6.5%), mientras que entre los hombres es sólo el 2%.

20 Para ser incorporado en este Registro, un empleador –incluyendo a los pequeños y medianos empresarios– debe presentar a través de un Convenio de Adhesión que tiene una duración máxima de 6 meses la siguiente información: cantidad de beneficiarios a incorporar; puestos a cubrir; tareas a realizar; jornada de trabajo (no puede ser a tiempo parcial); el expreso compromiso de pago a los beneficiarios del suplemento en dinero, según lo establecido en el Convenio Colectivo de Trabajo aplicable a la actividad o empresa; y el pago de las correspondientes contribuciones patronales, cargas familiares y aseguradoras de riesgo en el trabajo. La principal ventaja para los empleadores está en lograr disminuir sus costos en personal.

Cuadro 9

TIPO DE CONTRAPRESTACIÓN Y CONDICIÓN DE ACTIVIDAD
DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR
DESOCUPADOS SEGÚN SEXO. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS.
SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Sexo	Contraprestación laboral	Condición de actividad			Total
		Ocupado	Desocupado	Inactivo	
Hombre	Contraprestación laboral	81.6	0.0	0.0	73.3
	Otra contraprestación no laboral	4.0	18.1	2.3	5.0
	Ninguna contraprestación	14.4	81.9	97.7	21.8
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0
Mujer	Contraprestación laboral	93.4	0.0	0.0	76.0
	Otra contraprestación no laboral	1.4	25.7	35.1	7.2
	Ninguna contraprestación	5.1	74.3	64.9	16.8
	Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Al analizar la composición de la ocupación de los beneficiarios se observan algunas diferencias según género, con mayor presencia masculina en la construcción y una fuerte concentración de las mujeres en la administración pública. No obstante, cuando se compara la distribución de aquellos que realizan contraprestación laboral como ocupación principal, las diferencias prácticamente desaparecen (Cuadro 11).

Se reproducen mecanismos de segregación horizontal por tipo de tareas en el total de la economía. Esto significa que la oferta de contraprestaciones que ofrece el Programa Jefes a las mujeres beneficiarias se presenta en actividades asociadas con tareas reproductivas o con ocupaciones denominadas como “típicamente femeninas”.

Al centrar el análisis en aquellos que desarrollan una contraprestación laboral, se observa un comportamiento diferente ante la ocupación

Cuadro 10

TIPO DE CONTRAPRESTACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL
PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS SEGÚN SEXO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Contraprestación	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Contraprestación laboral como ocupación principal	69.6	73.4	72.2
Contraprestación laboral como ocupación secundaria	3.7	2.5	2.9
Subtotal contraprestación laboral	73.3	76.0	75.1
Contraprestación de capacitación	2.2	6.5	5.2
Otra contraprestación	2.7	0.7	1.3
Ninguna contraprestación	21.8	16.8	18.4
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

según el sexo. Mientras que el 73% de los hombres señala que busca activamente otra ocupación, el 48% de las mujeres afirma no buscarla. La pregunta se polariza aquí en términos del significado del Plan para las mujeres: ¿es una forma de ingresar al mercado laboral o una búsqueda de un ingreso ante una situación de crisis? La respuesta tiene importancia y se examinará más adelante, aunque se puede sostener que estaría afectando el núcleo de la formulación del Plan.²¹

Si bien los beneficiarios que desarrollan una contraprestación laboral se desempeñan en las mismas ramas, al comparar el nivel de calificación no parecen desarrollar las mismas tareas. El 63% de los hombres

21 No se conocen a la fecha evaluaciones de tipo cualitativas que avancen en dirección a interrogar sobre los significados del Plan para los beneficiarios y las representaciones que desde allí se construyen. El abordaje cualitativo excede los objetivos del presente trabajo.

Cuadro 11

RAMA DE ACTIVIDAD DE LOS BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS QUE DECLARA TENER OCUPACIÓN SEGÚN SEXO. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Rama de actividad	Beneficiarios ocupados		Contraprestación laboral	
	Hombre	Mujer	Hombre	Mujer
Industria	5.0	6.3	4.0	5.8
Construcción y suministro de electricidad, gas y agua	11.3	0.2	1.7	0.2
Comercio, restaurantes y hoteles	5.6	5.2	0.4	1.2
Transporte y comunicaciones	3.2	0.1	0.4	0.0
Financieras, inmobiliarias, empresariales y de alquiler	0.5	0.5	0.0	0.0
Administración pública, defensa, educación, servicios sociales y de salud	59.9	64.9	77.0	70.4
Otros servicios	14.5	22.4	16.6	22.4
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

realiza tareas no calificadas, mientras lo hace el 42% de las mujeres. Un 51% de las beneficiarias realiza tareas operativas (Cuadro 12).²²

Si se evalúa el papel de la contraprestación laboral como elemento que facilita la inserción futura del beneficiario en el mercado de trabajo, el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados no cumpliría plenamente con esta función. Pocos beneficiarios reciben capacitación y la mayoría de los que cuenta con ella es en el marco de la administración

22 Las tareas operativas son aquellas que requieren habilidades o conocimientos adquiridos por capacitación previa específica o experiencia laboral equivalente. Las tareas no calificadas son aquellas que no requieren habilidades o conocimientos previos, sino sólo los previstos para una breve instrucción inicial.

Cuadro 12

NIVEL DE CALIFICACIÓN DE LOS BENEFICIARIOS DEL
PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS QUE
REALIZAN CONTRAPRESTACIÓN LABORAL, SEGÚN SEXO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Nivel de calificación	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Profesional o calificada	4.3	7.4	6.4
Operativa	32.8	51.0	45.6
No calificada	62.9	41.6	47.9
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

pública, en tareas poco calificadas y de carácter transitorio, esto es, en puestos no permanentes. Como los datos de la EPH se recogieron durante los primeros meses de puesta en marcha del Plan, es posible que esta situación se haya modificado, aunque no existe evidencia en ese sentido. La necesidad de una implementación rápida y en gran escala, probablemente condicionó la estrategia de inserción de los beneficiarios, aunque presenta las mismas particularidades que las contraprestaciones ofrecidas por los anteriores programas transitorios de empleo.²³

Resulta por tanto conveniente realizar una evaluación de la experiencia con miras a fortalecer las posibilidades de reinserción laboral de los beneficiarios, no sólo bajo el criterio de proyectos “productivos” como

23 Debido al escaso número de contraprestaciones vinculadas con el ingreso al mercado de trabajo, en enero de 2003 se dictó la Resolución 37/03, que creó un nuevo componente del programa destinado a reinsertar laboralmente, en el sector privado, a los(as) trabajadores(as) desocupados beneficiarios del Programa Jefes y Jefas. A través de esta resolución se reglamentó en forma definitiva el RENAE y se creó el Registro de Historia Laboral de los(as) beneficiarios(as) del programa.

garantía de inserción, sino precisamente cuestionando la naturaleza y a quienes están destinadas las tareas. Esta definición tiene consecuencias directas en términos de género y contribuiría a revertir la actual segmentación.

En la normativa del programa se establece que la contraprestación tendrá una duración mínima de cuatro horas diarias y una máxima de seis horas. En el número de horas que los beneficiarios destinan a la contraprestación laboral no se observa una distribución diferente por sexo. El 82% de los beneficiarios trabajó menos de 24 horas semanales, lo que implica entre cuatro y cinco horas diarias, y el 11% menos de 15 horas semanales, en este caso menos tiempo que el legalmente exigido como contraprestación. Solo trabajó más de 24 horas semanales el 7% de los beneficiarios (8.6% hombres y 7% las mujeres).

Debido a la inexistencia de evaluaciones del funcionamiento del Plan se desconocen los motivos del incumplimiento de las horas requeridas legalmente como contraprestación, pero se puede inferir que se relacionan con los estímulos para la inserción en este tipo de tareas, como también a la existencia de mecanismos clientelísticos asociados a este tipo de planes. Si bien el 80% de los beneficiarios de ambos sexos cumple con las horas requeridas, la pregunta refiere a las condiciones de inserción de los desocupados.

3. Trayectoria laboral de los(as) beneficiarios(as)

La EPH no permite avanzar en la caracterización de la historia laboral de los beneficiarios pues sólo se consulta sobre las características de la ocupación anterior en el caso de las personas que se identifican como desocupadas, lo que en el caso de los beneficiarios del Programa Jefas y Jefes es un grupo muy pequeño (6% del total de beneficiarios, de los cuales el 7% son hombres y el 5.6% mujeres).

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social implementó una encuesta que sí ha recabado información sobre la trayectoria laboral de los beneficiarios.²⁴ Sus resultados indican que antes de la aplicación

24 La encuesta se aplicó en cuatro aglomerados urbanos (Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Mendoza) en septiembre/octubre de 2002. Se utilizó una muestra de 2 069 beneficiarios y se aplicaron cuestionarios personales y del hogar. El período de referencia era de agosto de 2002.

del Plan, el 27.7% de las personas era inactiva, el 38.4% desocupada y el 33.9% ocupada. Después de su puesta en marcha, la composición fue la siguiente: inactivos, 8.7%; desocupados, 12.8%; ocupados, 78.5%. Los resultados son coincidentes con la tendencia señalada en los datos de la EPH, aunque lamentablemente no se cuenta con información desagregada según sexo.²⁵

Para obtener información sobre la trayectoria laboral de los beneficiarios, la encuesta del Ministerio de Trabajo incluyó preguntas sobre la última ocupación antes de entrar al Programa y sobre la ocupación en la que se desempeñó por más tiempo.²⁶ El 6.3% de los hombres y el 22.5% de las mujeres que accedieron al Programa Jefes y Jefas carece de experiencia laboral previa. En promedio, las mujeres que no realizaron nunca una actividad laboral en el mercado de trabajo son más jóvenes y tienen hijos más pequeños que aquellas que sí tienen experiencia.

La experiencia laboral de los beneficiarios difiere según el sexo. En el caso de los hombres, la última actividad realizada estuvo vinculada a la construcción (37.6%); venta y comercialización de bienes y servicios (20.2%); producción industrial y reparación de bienes de consumo (15.1%), y en servicios varios (13.8%). Las mujeres tuvieron su última ocupación en gran medida en el servicio doméstico (40.8%); siguiendo en orden de importancia la venta y comercialización de bienes y servicios (15.9%); servicios varios (14.6%), y producción industrial y reparación de bienes de consumo (14.3%). Resulta evidente una clara segmentación de la inserción laboral según género, al concentrarse las tareas “para mujeres” en roles redundantemente reproductivos, pero cabe destacar que ambos grupos comparten cierta precarización en la forma de inserción.²⁷

Cuando se analiza la trayectoria laboral, comparando la última ocupación con la ocupación de mayor duración se observa un deterioro en los casos de hombres y mujeres. Entre los primeros disminuye su

25 Ministerio de Trabajo (2003).

26 Op. cit.

27 Mujeres y hombres tienden a participar en distintos procesos y subprocesos de trabajo, dentro y fuera del ámbito fabril, a desplazarse por espacios físicos, a usar tecnología diferente, que requieren saberes y conocimientos también calificados como “masculinos” y “femeninos”.

inserción en las ramas de producción artesanal e industrial (-40.8%) y de los vendedores y trabajadores de comercialización de bienes y servicios (-38%), mientras hay un aumento de las ocupaciones vinculadas a la construcción (47.6%). Entre las segundas hay un incremento en las ocupaciones en el servicio doméstico (37.2%), en tanto caen en el comercio (22%), la producción artesanal e industrial (14.9%) y la gestión administrativa, jurídico-legal y de planificación (44.7%).

El 63% de los beneficiarios con experiencia laboral se desempeñó en su última ocupación como asalariado, pero sólo el 22.8% de éstos lo hizo como asalariado formal (definido por el descuento jubilatorio). Entre los hombres se observa una situación relativamente mejor que las mujeres: el 32.5% de los que se desempeñaron como obreros lo hizo en empleos formales, mientras que las mujeres en esta condición sólo representan el 17.5%. Los bajos niveles de formalidad están más vinculados a las ramas de inserción laboral (construcción y servicio doméstico), lo que es coherente con la tendencia de inserción ocupacional de las mujeres de la década de los noventa.

Lo anterior es importante tenerlo en cuenta, considerando que la contraprestación se orientará a brindar una capacitación que “coadyuve a su futura inserción laboral” y a “su incorporación en proyectos productivos o servicios comunitarios de impacto ponderable en materia ocupacional”.²⁸ Hasta la fecha, de acuerdo con la información disponible, no se observa que este objetivo se haya cumplido.

Los beneficiarios del Programa Jefes y Jefas presentan una situación relativamente más desfavorable en materia educacional y aquellos con experiencia laboral, la tienen, en general, en labores que requieren bajo nivel de calificación. En consecuencia, para que lo señalado en el citado decreto se concrete, resulta indispensable revertir esta tendencia que, por otra parte, y después de una década de aplicación de programas transitorios de empleo y capacitación profesional, continúa estable: se sigue reproduciendo el mismo tipo de “tareas” de baja calificación para las contraprestaciones laborales, y lo que podría constituir una “ventaja” en el caso del Plan, que es la asignación posterior del beneficiario a una actividad, termina operando de la misma forma que las experiencias

28 Decreto 565/02, artículo 3°.

previas. No obstante, se debe considerar que es muy difícil que un Plan concebido como transitorio pueda lograr mejorar los niveles de calificación previos, lo que plantea la conveniencia de reconsiderar algunos aspectos de la estrategia del mismo.

C. LOS HOGARES BENEFICIARIOS

El Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados cubre al 12% de los hogares comprendidos en los aglomerados urbanos relevados por la EPH. En la práctica, la cobertura varía de acuerdo con los niveles de pobreza; si bien las normas del programa no prevén criterios de selección de acuerdo con el nivel de ingreso y/o situación de pobreza, los datos de la EPH estarían indicando que se ha producido una “autoselección”. De acuerdo con ella, la cobertura es mayor en aquellos hogares con niveles de pobreza más alta: el 35% de los hogares indigentes, mientras lo está el 25% de los hogares pobres, el doble de cobertura que en el total de los hogares.

No existen diferencias significativas en los niveles de cobertura según sexo del jefe de hogar, pero se observa una distribución diferente. En el caso de los hogares con jefatura femenina, la focalización según condición de pobreza es más alta que en aquellos hogares con jefe hombre. El Plan alcanza al 28.1% de hogares pobres con jefas mujeres, y del total de hogares con jefas mujeres, al 11.4% (Cuadro 13).

Se observa que la situación de pobreza está directamente condicionada por los tipos de arreglos familiares y de negociaciones y consiguiente posición en el hogar que tienen sus miembros. Aquí es donde las diferencias de género se hacen más visibles.

Al analizar la cobertura considerando algunos de los requisitos para ingresar al Programa, se observa que en los hogares con jefatura femenina la cobertura es alta en aquellos que tienen menores de 18 años (Cuadro 14). La menor cobertura según la condición de actividad del jefe de hogar en el caso de las mujeres podría deberse a que en estos casos se encuentran mujeres mayores sin menores a cargo.

En el Cuadro 15 se observa que los hogares que podrían considerarse como potenciales beneficiarios (por tener jefes desocupados y menores a cargo) no presentan una diferencia significativa según el sexo del jefe.

Cuadro 13

COBERTURA DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR
DESOCUPADOS SEGÚN SEXO DEL JEFE Y SITUACIÓN DE POBREZA.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Situación de pobreza	Total	Jefatura	
		Hombres	Mujeres
Pobres	24.6	23.5	28.1
Indigentes	35.2	34.8	36.2
No indigentes	16.6	15.1	21.7
No pobres	1.5	1.7	1.0
Total	12.1	12.4	11.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Nota: Se consideran sólo los hogares con ingresos declarados en forma completa.

Cuadro 14

HOGARES EN LOS QUE VIVEN MENORES DE 18 AÑOS
CON COBERTURA DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DESOCUPADOS
SEGÚN SEXO DEL JEFE(A) Y SITUACIÓN DE POBREZA.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(en porcentaje de cada categoría de pobreza)

Situación de pobreza	Jefatura	
	Hombres	Mujeres
Pobres	42.0	44.4
Indigentes	20.6	36.0
No indigentes	30.6	40.3
No pobres	3.5	3.4
Total	20.5	28.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Nota: Se consideran sólo los hogares con ingresos declarados en forma completa.

Cuadro 15

HOGARES NO CUBIERTOS QUE CUMPLEN CON LOS REQUISITOS
DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS SEGÚN
SEXO DEL JEFE Y SITUACIÓN DE POBREZA.²⁹
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentaje de cada situación de pobreza)

Situación de pobreza	Jefe hombre			Jefa mujer		
	Jefe desocupado	Menores de 18 años	Jefe desocupado y menores de 18 años	Jefe desocupado	Menores de 18 años	Jefe desocupado y menores de 18 años
Pobres	28.8	71.3	18.3	23.7	68.5	16.4
Indigentes	12.0	63.7	6.8	6.8	47.4	3.3
No indigentes	18.1	66.5	10.9	13.4	55.7	8.4
No pobres	4.4	40.6	1.2	2.9	18.1	1.0
Total	10.2	51.6	5.3	6.1	29.8	3.3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Nota: Se consideran sólo los hogares con ingresos declarados en forma completa.

1. Jefatura del hogar

El análisis de la información se ha realizado hasta ahora utilizando un recurso habitual en los estudios con perspectiva de género, consistente en tomar como punto de comparación el sexo del jefe. El 26% de los hogares que recibieron el beneficio del Programa Jefas y Jefes tiene jefatura femenina. No obstante, en el 58% de los hogares con jefatura masculina que reciben el Programa Jefas y Jefes, la beneficiaria es una mujer.

El 36.5% de los hogares en el que el beneficiario es mujer tiene jefatura femenina (Cuadro 16), situación que marca una diferencia con

29 Para estimar los potenciales beneficiarios sólo se consideró que el jefe estuviese desocupado, por lo que puede haber una subestimación, debido a que el Programa Jefas y Jefes sólo exige la declaración de estar desocupado y no la certificación de una búsqueda activa de empleo (requisito considerado en la encuesta).

Cuadro 16

COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS SEGÚN SEXO DEL BENEFICIARIO POR TIPO DE JEFATURA. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Tipo de jefatura	Total	Sexo de beneficiarios		
		Hombre	Mujer	Hombre y mujer
Jefatura masculina	73.6	96.2	63.5	82.5
Jefatura femenina	26.4	3.8	36.5	17.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

el total de los hogares, de los cuales el 28.6% tiene jefatura femenina. Esto pone de relieve la importancia de analizar la información identificando a los hogares según el sexo del beneficiario y no según su posición en el hogar para abordar de manera más amplia las diferencias de género. Resulta fundamental considerar este aspecto en el diseño de políticas sociales que incorporen la equidad de género, ya que generalmente se estima que la inclusión de esta propuesta sólo requiere tomar en cuenta el sexo del jefe del hogar y excluir a las mujeres que, teniendo cónyuges, también viven en situaciones sociales desfavorables. Al hacerlo se deja de considerar la heterogeneidad de los hogares y las formas como se distribuyen las situaciones de pobreza e indigencia.

De lo anterior se desprende la necesidad de considerar que cada hogar tiene una dinámica propia de funcionamiento, tanto en términos de asignación de recursos como de las diferentes posibilidades de inserción de cada uno de sus miembros fuera del ámbito doméstico. Sin duda, la variable sexo y edad actúan en forma determinante, al tiempo que no puede desconocerse que los hogares son organizaciones conflictivas que se mueven entre la negociación y la cooperación.

Debe recordarse que el contexto de crisis económica de Argentina en los últimos años, con una profunda recesión que implicó un fuerte deterioro en el nivel de ingresos, principalmente en los sectores populares, condujo a nuevos acuerdos familiares, advirtiéndose una mayor interdependencia entre los integrantes de las unidades domésticas. De esta forma, aumentó tanto el trabajo para el mercado como aquel para las actividades reproductivas, recayendo la mayor carga de estas responsabilidades en las mujeres. A esto debe agregarse el hecho de que, debido a la restricción del gasto fiscal, muchas actividades que eran de responsabilidad pública han sufrido una suerte de “privatización”. Por ejemplo, la restricción presupuestaria en salud y educación, entre otros sectores, se ha traducido en una expansión de las responsabilidades de las familias en estos ámbitos y, por tanto, de las mujeres.

2. Estructura del hogar

La estructura de los hogares presenta importantes diferencias según el sexo del beneficiario. El 71.5% de los hogares con beneficiario hombre son nucleares, es decir, están integrados por jefe hombre, cónyuge e hijos. En el caso de los hogares donde el beneficio lo recibe una mujer, en el 18% de los casos vive la jefa con los hijos (hogares monoparentales); cerca de la mitad (47%) corresponde a hogares nucleares (en los que están presentes el cónyuge e hijos/as) (Cuadro 17).

La existencia de hogares ampliados (con presencia de hijos políticos, nietos y/o suegros) explicaría en parte que algunos beneficiarios estén clasificados dentro de la encuesta como “hijos”. Se trata de hogares (en el sentido de la EPH) donde conviven dos “hogares” (desde la perspectiva del Plan). La presencia de hogares ampliados es más importante en el caso de las mujeres.

El hecho de que muchas de las beneficiarias mujeres habiten en hogares con jefe y cónyuge, podría explicar el mayor nivel de inactividad femenino previo al ingreso del Plan, debido a que se encontraban realizando trabajo reproductivo y no insertas en trabajo productivo.

Al analizar el tamaño de los hogares, aquellos que tienen beneficiarios del Programa Jefes y Jefas se caracterizan por ser más numerosos que el promedio de los hogares. Con una media de cinco integrantes,

Cuadro 17

COMPOSICIÓN DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA
JEFES Y JEFAS DESOCUPADOS SEGÚN SEXO DEL BENEFICIARIO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Tipo de hogar	Sexo de beneficiarios			Total
	Hombre	Mujer	Hombre y mujer	
Jefe, cónyuge e hijos	71.5	47.3	30.7	53.7
Jefe e hijos	3.6	18.2	1.1	13.4
Combinación con hijos políticos y/o nietos	10.5	24.5	64.7	21.9
Combinación con padres o suegros	6.1	4.3	0.7	4.7
Otra	8.4	5.6	2.9	6.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

estos hogares tienen un tamaño 50% mayor que aquellos que carecen de beneficiarios (Cuadro 18).

El mayor tamaño promedio de los hogares con beneficiarios del Plan está vinculado a la situación de pobreza y a una mayor presencia de menores, que representan más del 44% del total de miembros, 20 puntos porcentuales más que en los hogares sin beneficiarios. Este alto porcentaje de menores que integran los hogares explicaría la autofocalización del Plan en mujeres, debido a que sólo deben trabajar 4 horas, lo que es compatible con sus tareas reproductivas.

En la conformación por grupos de edad y en la cantidad de miembros de los hogares beneficiarios no se observan diferencias significativas según el sexo de quien recibe el beneficio. No obstante, en los hogares con beneficiarias mujeres se observa una mayor incidencia de menores de 18 años y una menor proporción de adultos de 41 a 64 años (Cuadro 18).

Cuadro 18

TAMAÑO PROMEDIO Y COMPOSICIÓN POR GRUPOS DE EDAD DE LOS HOGARES SEGÚN PRESENCIA Y SEXO DE BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS SEGÚN SEXO DEL BENEFICIARIO. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002

Hogares según presencia de beneficiario		Tamaño promedio de los hogares (personas)	Composición porcentual por grupos de edad (%)			
			Cantidad menores de 18	Cantidad de 18 a 40	Cantidad de 41 a 64	Cantidad mayores de 65
Con beneficiario	Hombre	5.1	48.2	32.4	17.5	1.9
	Mujer	5.3	51.0	32.2	15.0	1.9
	Hombre y mujer	7.0	44.1	33.2	18.0	4.7
Sin beneficiarios		3.2	28.0	35.1	25.3	11.5
Total		3.5	31.7	34.6	23.7	9.9

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

¿Sobre la base de cuáles motivaciones se decide quién se presenta al Plan en los hogares donde existe jefe y cónyuge? El diseño del Programa Jefes y Jefas supone que debería presentarse el jefe, considerando que la normativa establece que para acceder al beneficio ambos tienen que estar desocupados, aunque en este aspecto no es demasiado clara. Caben al respecto varias interrogantes:

- Cuando la mujer es cónyuge y solicita el beneficio, ¿lo hace porque evalúa ser quien menos posibilidades tiene de acceder al mercado de trabajo? Una respuesta plausible es que las beneficiarias tienen menos experiencia laboral que los hombres, y que muchas de ellas se desempeñaron en el servicio doméstico o como asalariadas informales. La contrapartida es que numerosos estudios recientes señalan que

las mujeres consiguen trabajos informales más rápidamente que los hombres,³⁰ situación que no ocurre en los trabajos formales o asalariados, donde influye la percepción errónea de que existirían mayores costos asociados a la contratación de mujeres como el caso del costo laboral por maternidad (Abramo y Todaro, 2002).

- ¿La mujer solicita el beneficio por el tipo de contraprestación que se realiza? Dado que se trata de actividades de bajo nivel de calificación y, en muchos casos, en el sector público vinculado a la prestación de servicios, la tendencia indicaría que prevalece la vía de acceso a un ingreso temporal, más que una posibilidad de inserción futura en el mercado de trabajo.
- ¿Solicita la mujer el beneficio por el vínculo legal con el jefe? La mayor presencia de mujeres separadas y divorciadas dentro de las beneficiarias podría estar relacionada con la tenencia legal de los hijos, que le permitiría acceder a las mujeres al Programa y garantizarse un ingreso.

Sería de suma utilidad realizar avances para la respuesta de estas interrogantes, lo que permitiría orientar mejor las funciones del Plan. Lamentablemente, con las fuentes de información disponibles esto no resulta posible, por lo que es necesario avanzar en estudios de tipo cualitativo.

3. Nivel de actividad

Al analizar los niveles de actividad de los hogares se observan diferencias importantes. Las tasas de actividad y de empleo son mayores en aquellos hogares donde la beneficiaria es una mujer. Al respecto debe recordarse que aquellos beneficiarios que realizan una contraprestación laboral son considerados ocupados (Cuadro 19).

La mayor tasa de actividad de estos hogares llama la atención, especialmente cuando se considera que en éstos se observa mayor presencia de menores de 18 años. Teniendo en cuenta el tamaño promedio

30 Véanse, entre otros, Abramo y Valenzuela (2001); Cortés (1995); Wainermann (1995); Berger y Szretter (2000); Abramo (2002). Para el caso específico de la relación entre pobreza y género, véase Valenzuela (2003).

Cuadro 19

TASAS DE ACTIVIDAD, EMPLEO Y DESOCUPACIÓN DE LOS HOGARES QUE AL MENOS UNO DE SUS MIEMBROS RECIBE EL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS, SEGÚN SEXO DEL BENEFICIARIO. TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Sexo beneficiario	Actividad	Empleo	Desocupación
Hombre	35.9	28.7	19.9
Mujer	39.7	31.5	20.6
Hombre y mujer	46.4	37.6	18.9
Total	39.0	31.0	20.4

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

de los hogares, la explicación podría estar relacionada al hecho de que, cuando recibe el beneficio, la mujer en muchos casos se incorpora a la actividad económica, es decir, deja su condición de inactiva para percibir un beneficio de ingreso. En otros casos quizás pueda estar asociado a que el jefe de hogar hombre (una de cada dos mujeres se define como cónyuge) también está activo.

Finalmente, debe recordarse que el 35% de los hogares con beneficiarias mujeres corresponde a hogares ampliados, por lo que los otros miembros adultos (suegros/padres/hermanos) pueden ser activos (Cuadros 17 y 19).

La mejor situación comparativa de los hogares con beneficiarias mujeres se observa también en la tasa de empleo, que supera en casi 3 puntos porcentuales a la de los hogares en los que el beneficiario es hombre. La desocupación en cambio no presenta grandes diferencias, ubicándose en ambos tipos de hogar en 20%. Resalta la necesidad de realizar en este segmento estudios específicos, que analicen las formas de inserción laboral de las mujeres en períodos de crisis como el de Argentina, incorporando el efecto específico del Programa Jefes y Jefas de Hogar sobre las diversas formas de ingreso a actividades productivas.

De acuerdo con la EPH, en mayo de 2002 el desempleo masculino alcanzaba el 22.3% mientras el femenino llegaba al 20.2%. En octubre del mismo año, el desempleo masculino era del 18% y el femenino, 17.6%. Sin embargo, en octubre de 2002 la subocupación femenina (25%) era muy superior a la masculina (16.3%).³¹

4. Ingresos y pobreza

La mayor parte de los hogares beneficiarios del Programa Jefes y Jefas integra el 40% más pobre de la población, aunque se observa alguna diferencia según el sexo del beneficiario: los hogares donde el beneficio lo recibe una mujer presentan una mejor situación que el grupo de hogares con beneficiario hombre. En efecto, la distribución por quintil de ingreso de los hombres presenta valores más altos en los quintiles de menores ingresos (Cuadro 20). Esta situación es coherente con lo analizado anteriormente, en relación con los mayores niveles de empleo de estos hogares y la posible presencia de otros miembros en el mercado de trabajo.

Los hogares beneficiarios del Programa Jefes y Jefas tienen, en promedio, 5 integrantes (Cuadro 18) y su ingreso familiar apenas supera los \$ 400 (aproximadamente US\$ 140 en 2003), incluyendo el monto percibido por el Plan. La mitad de los hogares percibe un ingreso per cápita de \$ 70 por mes (US\$ 25), lo que permite estimar una equivalencia promedio de \$ 2 por día (US\$ 0.70).³²

Los hogares con beneficiarios tienen un ingreso medio familiar 2.7 más alto que el de los no beneficiarios (Cuadro 21).

En este escenario de restricción de ingresos, los hogares con beneficiarias mujeres presentan una mejor situación relativa, pues con un número de miembros similar en promedio, su ingreso total supera a los hogares con beneficiario hombre en un 30%. La mitad de los hogares

31 Fuente: www.observatorio.net con base en datos de la Encuesta Permanente de Hogares, INDEC.

32 El valor de la línea de la pobreza difiere en cada región de Argentina. En el Gran Buenos Aires es de \$ 231.77 (US\$ 80 aproximadamente), seguido por la Patagonia con \$ 219.94 (US\$ 76) y en valores similares, cercanos a US\$ 70, están las regiones de Cuyo, Noroeste y Pampeana, de acuerdo con datos del INDEC.

Cuadro 20

DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES CON BENEFICIARIOS
DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS SEGÚN
INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR Y SEXO DEL BENEFICIARIO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002
(porcentajes)

Quintil de ingreso per cápita familiar	Sexo		Total
	Hombre	Mujer	
Primero	70.1	58.5	61.9
Segundo	21.1	30.5	28.0
Tercero	6.3	10.1	8.8
Cuarto	1.9	0.7	1.0
Quinto	0.5	0.2	0.3
Total	100.0	100.0	100.0

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Nota: Se consideran sólo los hogares con ingresos declarados en forma completa.

con beneficiario hombre sobrevive con un ingreso de \$ 250, que equivalen a US\$ 87 aproximadamente; y en el caso de las mujeres la mediana se ubica en \$ 350 (US\$ 122).

Nuevamente, la diferencia pareciera estar vinculada a la cantidad de perceptores de ingreso. Mientras que en los hogares con beneficiarias mujeres la cantidad de perceptores promedio es de 2, en el grupo de hogares en los cuales el beneficiario es un hombre disminuye a 1.6. En promedio, el peso de los perceptores de ingreso en este último grupo es de 6 puntos porcentuales menos.

La contribución del Programa Jefas y Jefes en el ingreso del hogar es importante: en promedio representa el 37% del ingreso total, y es mayor aún en el caso de los hombres (11 puntos porcentuales más que en las beneficiarias mujeres) (Cuadro 17). Es probable que estas diferencias estén asociadas a los mayores niveles de empleo observados en las familias con beneficiarias mujeres (Cuadro 19). Otro factor explicativo

Cuadro 21
DISTRIBUCIÓN DE LOS HOGARES CON BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS
SEGÚN INGRESO PER CÁPITA FAMILIAR Y SEXO DEL BENEFICIARIO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002

Sexo del beneficiario	Unidad de medida	Ingreso per cápita		Ingreso total familiar		Peso del programa jefes %	Perceptores de ingreso	
		\$	US\$	\$	US\$		Cantidad	% del total
Hombre	Promedio	74,6	25,99	328,3	114,39	47,1	1,6	32,3
	Mediana	50,0	17,42	250,0	87,11	60,0	1,0	20,0
Mujer	Promedio	87,1	30,35	430,4	149,97	35,9	2,0	38,4
	Mediana	75,0	26,13	350,0	121,95	42,9	2,0	40,0
Hombre y mujer	Promedio	90,4	31,50	615,6	214,49	53,6	3,1	44,1
	Mediana	83,3	29,02	560,0	195,12	53,6	3,0	42,9
Total	Promedio	83,6	29,13	406,2	141,53	36,9	1,9	36,9
	Mediana	70,0	24,39	340,0	118,47	44,1	2,0	40,0
No beneficiario	Promedio	336,4	117,21	893,8	311,43		1,6	49,0
	Mediana	216,5	75,44	600,0	209,06		1,0	33,3
Total	Promedio	305,8	106,55	834,9	290,91		1,6	46,8
	Mediana	200,0	69,69	550,0	191,64		1,0	33,3

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Nota: Se consideraran sólo los hogares con ingresos declarados en forma completa.

puede ser el tipo de hogar: entre los beneficiarios hombres es fuerte la presencia de hogares nucleares, mientras que en las mujeres es importante el peso de los hogares ampliados (Cuadro 17).

La incidencia del Programa Jefas y Jefes en los niveles de pobreza de los hogares no es alta: el 93% de los hogares que percibe el beneficio continúa bajo la línea de pobreza (Cuadro 22). Sin perjuicio de lo anterior, el acceso a este Plan ha disminuido en 4% la incidencia de la pobreza en los hogares beneficiarios. El efecto del acceso al Plan es más elevado en los niveles de indigencia. En promedio, uno de cada cinco hogares que accedió al programa habría estado en una situación de indigencia sin éste (Cuadro 22).

En los niveles de indigencia es donde se observan diferencias más marcadas entre hombres y mujeres. Si bien la incidencia de la aplicación del Plan es similar entre los hogares con beneficiario hombre o mujer (en torno al 19%), en los hogares que no alcanzan a cubrir la canasta básica de alimentos es del 69% en el caso de los beneficiarios hombres, mientras que disminuye al 53% en aquellos en los cuales el perceptor es una mujer (Cuadro 22).

Cuadro 22

EFFECTOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS
SOBRE LA POBREZA E INDIGENCIA DE LOS HOGARES BENEFICIARIOS.

TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002

(porcentajes)

Sexo del beneficiario	Hogares bajo la línea de pobreza			Hogares bajo la línea de indigencia		
	Con Plan	Sin Plan	Cambios	Con Plan	Sin Plan	Cambios
Hombre	94.7	97.6	-2.9	68.6	87.5	-18.9
Mujer	92.6	97.5	-5.0	53.2	73.0	-19.8
Hombre y mujer	97.3	99.8	-2.5	40.1	80.8	-40.7
Total	93.3	97.6	-4.3	57.3	77.5	-20.1

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Nota: Se consideran sólo los hogares con ingresos declarados en forma completa.

Los hogares que reciben este beneficio, con un ingreso promedio cercano a los \$ 400 (en torno a US\$ 140), por su tamaño y conformación deben alcanzar a cubrir una canasta de bienes y servicios cuyo valor supera los \$ 800 (cerca de US\$ 280). En otros términos, en promedio estos hogares alcanzan a cubrir sólo el 55% del valor de la canasta de bienes y servicios, que define la línea bajo la cual un hogar es considerado pobre (Cuadro 23).

La mejor situación relativa de los hogares con beneficiaria mujer se observa no sólo en los niveles de indigencia, sino también en la brecha entre sus ingresos y el valor de la canasta. En promedio, los hogares con beneficiaria mujer superan el valor de la canasta, mientras los hogares con beneficiario hombre tienen, en cambio, una brecha cercana al 19% (Cuadro 22).

Cuadro 23

LÍNEA Y BRECHA DE INDIGENCIA Y POBREZA DE LOS HOGARES
CON BENEFICIARIOS DEL PROGRAMA JEFES Y JEFAS DE HOGAR
DESOCUPADOS Y SEXO DEL BENEFICIARIO.
TOTAL AGLOMERADOS URBANOS. SEPTIEMBRE 2002

Sexo	Medida	Pobreza			Indigencia		
		\$	US\$	%	\$	US\$	%
Hombre	Promedio	878.7	306.17	-62.6	403.9	140.73	-18.7
	Mediana	815.8	284.25	-69.4	370.2	128.99	-32.5
Mujer	Promedio	898.5	313.07	-52.1	413.2	143.97	4.2
	Mediana	839.0	292.33	-58.3	389.1	135.57	-10.0
Hombre y mujer	Promedio	1 196.4	416.86	-48.5	549.0	191.29	12.1
	Mediana	1 184.8	412.82	-52.7	559.0	194.77	0.2
Total	Promedio	901.6	314.15	-54.9	414.5	144.43	-2.0
	Mediana	836.0	291.29	-59.3	384.8	134.08	-11.7

Fuente: Elaboración propia con base en datos de la EPH INDEC.

Nota: Se consideran sólo los hogares con ingresos declarados en forma completa.

La conformación de los hogares (tamaño y situación ocupacional) y el valor de la canasta básica son dos factores que deberían contemplarse en el diseño del Plan, considerando que su objetivo es garantizar el derecho a la inclusión social. En líneas generales, se puede sostener que los hogares con beneficiaria mujer presentan una mejor situación relativa, pero es importante no olvidar que aun cuando se trabaja con hogares beneficiarios, los niveles de pobreza e indigencia son muy altos. Asimismo, es importante indagar con otro tipo de estudios sobre las razones por las cuales se presentan estas diferencias.

D. CONCLUSIONES

Al momento de definir la pobreza, el empleo y el ingreso son factores fundamentales. Aunque no son los únicos determinantes de esta situación, sí lo son para salir de la condición de pobreza. En otros términos, las personas no sólo se encuentran en situación de pobreza porque no acceden a un empleo apropiadamente remunerado, sino que, precisamente, al encontrarse en situación de pobreza se ven en la práctica impedidos de elegir una relación de trabajo. Esto resulta especialmente efectivo en el caso de las mujeres, pues a la incidencia de oportunidades diferentes por sexo se agregan aquellos mecanismos discriminatorios propios del mercado de trabajo, lo que limita de manera más severa todavía las oportunidades para su inserción productiva.³³

A su vez, la estructura familiar se encuentra condicionada por el nivel de los ingresos familiares percibidos. Por ejemplo, la constitución de un hogar unipersonal requiere de recursos económicos que no disponen todos aquellos que quisieran vivir solos, mientras que en el otro extremo, existe un elevado porcentaje de familias pobres que son

33 Existen oportunidades diferenciales cuando la demanda de mano de obra discrimina en el mercado de trabajo, aplicando en el nivel microrrequisitos diferentes a los de capacitación o adecuación técnica para el desempeño de la función. Es decir, existe discriminación cuando las posibilidades y las condiciones de empleo son desiguales para grupos de oferentes igualmente productivos (hombre y mujer). Esto se explica en gran medida por el sistema de valores imperante (dominante) y por los patrones de comportamiento de los procesos productivos.

extendidas, donde en muchos casos dependen de un único ingreso, que es provisto por alguno de sus miembros. Tal como se analizó, el aporte de \$ 150 (US\$ 52.26) que ingresan al hogar por la presencia de una mujer beneficiaria del Programa Jefes, resulta importante para que una proporción significativa de los hogares beneficiarios situados en niveles de pobreza puedan mantenerse en esa posición y no caer en la indigencia.

De lo anterior cabe concluir que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados tuvo un impacto considerable en una coyuntura de alta conflictividad social y política, permitiendo que un número importante de hogares perciba ingresos. Sin embargo, y debido al reducido monto que recibe cada hogar y a la composición de los mismos, no logra alcanzar los requisitos mínimos para superar la pobreza, ni tampoco resulta suficiente para acceder a otro tipo de prestaciones, como a prácticas de salud aranceladas o a aportes de la seguridad social. Asimismo, la vulnerabilidad e incertidumbre de los beneficiarios aumenta debido a la naturaleza transitoria del plan –su duración prevista hasta diciembre del 2002 fue prolongada hasta diciembre del 2003– y a que se desconoce su posibilidad de permanencia en éste.³⁴

Uno de los indicadores de la celeridad que tuvo la implementación del Plan se observa en la cantidad de normas que se fueron agregando, modificando la dirección previa, en una reorientación hacia un programa de sostenimiento del ingreso.³⁵ El aspecto es fundamental: sería importante definir el perfil del Programa –si se lo transforma en un programa de

34 El análisis realizado, a base de datos suministrados por la EPH, corresponde a septiembre de 2002, momento de aplicación inicial del Programa. Lamentablemente no se pueden comparar con los datos de la última evaluación (abril de 2003) debido a que no está la base disponible. Es probable que algunos de los aspectos que aquí se destacan hayan sido corregidos durante la implementación del Plan. De hecho, se siguió modificando la normativa y reglamentación en esta dirección.

35 Desde abril de 2002 a la fecha se sancionaron aproximadamente 24 normas vinculadas al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y al funcionamiento de los Consejos Consultivos: 4 fueron Decretos promulgados por el Poder Ejecutivo Nacional, 18 Resoluciones del MTEySS, de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS) y de la Secretaría de Empleo sobre reglamentaciones y modificaciones a los Decretos sancionados y otras 2 Disposiciones que modifican las Resoluciones de la Dirección Nacional de Promoción del Empleo. Estas normas contienen un total de 25 formularios, 4 certificados de constancia, 2 convenios de adhesión y 5 manuales o reglamentos.

empleo o de sostenimiento de ingresos– y a partir de allí se define su radicación institucional (Ministerio de Trabajo, Economía o Desarrollo Social). Dado el grado de institucionalidad que ha adquirido el Plan, y ante la ausencia de otros programas, es fundamental definir y comunicar su carácter, entre otros motivos, porque este postula garantizar el derecho familiar de inclusión social.

En efecto, si se tratara de un derecho y no de una concesión, el Estado tendría la obligación de brindar un trato similar a todos aquellos que están en idéntica situación. Incluso, esto ha sido plasmado en el Decreto 565/02, cuyas disposiciones se aplican a “todos” los jefes de hogar desocupados (artículo 1º) que cumplan con los requisitos establecidos en los artículos 3º y 5º. Lo anterior significa que se debe definir con cierta urgencia el alcance que se quiere dar a este Programa, tanto en términos de su funcionamiento como de su cobertura.

Al analizar la conformación de los consejos, sobre la base de la escasa información disponible, resalta la baja participación de las mujeres en estas instancias de decisión. No existe ningún mecanismo de promoción para el ingreso de las mujeres miembros de las organizaciones que integran los Consejos Consultivos (especialmente el Consejo Consultivo Nacional).

Desde la perspectiva de los(as) beneficiarios(as), ciertas conclusiones específicas merecen destacarse:

- Existen más mujeres beneficiarias del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (68%), en edades reproductivas (35 años promedio) y con mayor nivel de instrucción que los hombres. En la población beneficiaria predominan los hombres jefes de hogar y casi la mitad de las beneficiarias son cónyuges, aunque hay un alto porcentaje de mujeres divorciadas.
- La relación entre el nivel de actividad y la inserción en el Programa Jefes y Jefas en el caso de las mujeres es importante. El 43% de las beneficiarias en septiembre de 2002, era inactiva en mayo de ese mismo año. El 39% estaba ocupada, pero el 15%, es decir el 38% del total de las ocupadas, lo estaba por tener un programa de empleo.
- El alto porcentaje de inactividad de las mujeres puede deberse a tres razones principalmente: i) a la falta de oportunidades laborales para las mujeres, junto con los mecanismos de discriminación y segregación

ocupacional que les dificultan incorporarse al trabajo remunerado; ii) a la dilación que produce el ingreso al ámbito productivo por el hecho de que muchas de las beneficiarias mujeres habitan en hogares con jefe y cónyuge, dando cuenta de una menor inserción de las mujeres en tareas productivas; iii) a su desempeño en el ámbito del trabajo reproductivo, que no es registrado estadísticamente como tal. De hecho, el 22% de las mujeres beneficiarias carece de experiencia laboral previa en el mercado de trabajo remunerado y sus edades coinciden con su etapa reproductiva.

- La experiencia laboral de los beneficiarios difiere según el sexo, aunque ambos grupos comparten cierta precarización en la forma de inserción. En el caso de las mujeres, existe una sobrerrepresentación en el servicio doméstico (40.8%), seguida en orden de importancia por la venta y comercialización de bienes y servicios (15.9%), servicios varios (14.6%) y producción industrial y reparación de bienes de consumo (14.3%).
- Los bajos niveles de formalidad en el caso de las mujeres están relacionados con las ramas de inserción laboral (servicio doméstico principalmente), lo que es coherente con la tendencia de inserción ocupacional de las mujeres de la década de los noventa.
- Se manifiestan con mayor intensidad las nuevas desigualdades intragénero que se están produciendo en los últimos años: una minoría con alta educación que accede a empleos bien remunerados y una mayoría que obtiene empleos precarios e informales, sin protección social.
- Gran parte de las mujeres insertas en el mercado laboral o en programas como el de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados continúa siendo responsable del trabajo que se realiza en los hogares, que constituye la denominada “economía del cuidado”, una expresión que alude al conjunto de bienes y servicios no remunerados que prestan las mujeres de todas las edades al interior de las familias.
- Las mujeres insertas en el mercado laboral o en programas como el de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados enfrentan una sobrecarga de trabajo que incide en su vulnerabilidad socioeconómica y la acrecienta en el caso de las más pobres. Para las mujeres en situación de pobreza, como ocurre con las beneficiarias de este Programa, este mismo trabajo constituye un obstáculo para su acceso a empleos de

calidad y es un componente clave de los costos de oportunidad, debido a los bajos ingresos a los que pueden aspirar y las dificultades concretas que enfrentan para compatibilizar los ámbitos productivos y reproductivos.

- Las desigualdades de género y socioeconómicas se potencian mutuamente en el caso de las mujeres de hogares de menores ingresos, quedando expuestas a situaciones de inseguridad de gran complejidad.
- El porcentaje de mujeres (93.4%) que realiza la contraprestación laboral exigida por el Plan es mayor que el de hombres (81.6%) a pesar de que es más alto el nivel de ocupación de estos últimos.
- No existen diferencias significativas en los niveles de cobertura del Plan según sexo del jefe de hogar, aunque se observa una distribución distinta. La focalización según condición de pobreza es más alta en el caso de los hogares con jefatura femenina que en aquellos con jefe hombre. Además, al interior del hogar la pobreza no se distribuye en forma equitativa, resultando las mujeres más afectadas por esta situación.
- En el marco de restricción de ingresos, los hogares con beneficiarias mujeres presentan una mejor situación relativa en materia de ingresos: con una cantidad de miembros similar en promedio, su ingreso total supera a los hogares con beneficiario hombre en un 30%. La diferencia parece estar relacionada con la cantidad de perceptores de ingreso.
- La contribución del Programa Jefes y Jefas en el ingreso del hogar es importante; en promedio representa el 37% del ingreso total, y es mayor aún en el caso de los hombres (11 puntos porcentuales más que las beneficiarias mujeres). Es probable que estas diferencias estén asociadas con los mayores niveles de empleo observados en las familias con beneficiarias mujeres. Otro factor explicativo puede ser el tipo de hogar: entre los beneficiarios hombres es fuerte la presencia de hogares nucleares, mientras que en las mujeres es importante el peso de los hogares ampliados.
- La incidencia del Programa Jefes y Jefas en los niveles de pobreza de los hogares no es elevada, pues el 93% de aquellos que perciben el beneficio continúa bajo la línea de pobreza. Adicionalmente, la brecha de pobreza persiste alta (55%), medida como la distancia entre

su ingreso y la canasta de bienes y servicios que le corresponde por su tamaño y conformación.

Del análisis realizado se concluye que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados promueve una mejoría relativa de las mujeres en términos de ingresos pero con *desigualdad de género*, donde la vulnerabilidad histórica de éstas frente a la discriminación se reconstituye en el ámbito de la contraprestación. Independientemente de los ajustes aplicados al Programa, se observa que la perspectiva de género no está incorporada en el diseño ni en la ejecución. Su “neutralidad” en términos de género se refiere no sólo a la consideración de los beneficiarios y la promoción de las oportunidades, sino a las instancias de decisión y ejecución.

Dado que más de la mitad de las beneficiarias son mujeres, resulta importante la incorporación de la perspectiva de género. Más aún, si por equidad de género se entiende la igualdad en las oportunidades de crecimiento personal, en el acceso a los recursos y en la participación en la decisión de los destinos personales y colectivos, es fundamental remover los obstáculos que impiden el pleno desarrollo de las capacidades.

La aplicación de políticas transversales desde el enfoque de género constituye una herramienta técnica y analítica en la búsqueda de concreción de la equidad de género. Esto significa no sólo trabajar sobre las necesidades subjetivas de las mujeres, desde la perspectiva de la biografía personal y colectiva, sino también sobre los requisitos de estabilidad de los sistemas e instituciones de la economía. Esto es, sobre la lógica económica misma a partir del análisis del impacto diferencial de género de las políticas, así como de los sesgos existentes en su propia formulación. Por lo mismo, la idea de transversalidad implica que no se diseñan políticas en el margen o “para mujeres”, sino políticas que deben atravesar toda la esfera de decisión del Estado.

A continuación se presentan algunas recomendaciones en términos de aspectos susceptibles de rediseñarse en el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que sin pretender agotarlas, podrían ser adoptadas en el corto y mediano plazo. En este sentido, el gran desafío es precisamente articular políticas de igualdad activas, centradas en las personas como sujetos de derechos, y no sólo antidiscriminatorias, con políticas dirigidas a disminuir los riesgos y las inseguridades del contexto

económico y político, y no que únicamente se dirijan a paliar situaciones de alto riesgo.

1. Recomendaciones

A partir de lo expuesto, y tomando en cuenta la voluntad política que se ha manifestado en dirección de mejorar el Programa, resulta fundamental revertir aquellas situaciones que producen desigualdad. Se han detectado al respecto tres áreas estratégicas, en torno a las cuales se formulan recomendaciones orientadas a incorporar los aspectos señalados. Estas áreas son: i) a nivel del diseño del Programa; ii) en términos de órganos de ejecución y de decisión; y iii) a nivel de las articulaciones con otras instancias.

a) A nivel de diseño del Programa Jefes y Jefas de Hogar

- Acceso al Programa

Según la normativa vigente, la inscripción del programa finalizó en mayo de 2002. No es claro el fundamento para fijar una fecha límite de inscripción, dado que la evolución de la economía no ha permitido revertir la emergencia laboral, ni mejorar el acceso al mercado de trabajo.

Se requeriría de una normativa clara, que determinara taxativamente quiénes pueden recibir el beneficio, y que no fuera excluyente ni discriminatoria de quienes están “legalmente” en condiciones de recibir el beneficio. La pregunta a formularse sería si se continúa focalizando, con los problemas que esto acarrea, o se tiende hacia la promoción de un programa de tipo universal para desempleados(as). Para ello, teniendo en cuenta la modalidad de implementación del programa, se requerirá del fortalecimiento institucional a los Consejos Consultivos, para dotarlos de los recursos humanos, materiales y financieros adecuados para el cabal cumplimiento de la tarea.

La conformación de los hogares (tamaño y situación ocupacional) y el valor de la canasta básica deberían contemplarse en el diseño del programa, para garantizar el derecho a la inclusión social. En líneas generales, los hogares con beneficiaria mujer presentan una mejor situación relativa, gracias al ingreso que ella aporta, pero aún así los niveles

de pobreza e indigencia son muy altos en estos hogares. Asimismo, es importante investigar con otros estudios las razones por las cuales se presentan estas diferencias.

Lo anterior no significa que, tal como ocurrió en los programas de empleo de los últimos años, se considere únicamente a las mujeres en su papel de madres y se las potencie en su rol reproductivo, sino que se les brinden condiciones, dentro de las estructuras existentes, para que puedan ingresar en el sector productivo sin asumir una doble jornada de gran intensidad. En esta dirección, y a modo de ejemplo, se admite como beneficiario del Plan a un jefe de hogar cuya esposa está en “estado de gravidez”, pero no se señala si puede ingresar la jefa de hogar embarazada y si podrá hacer uso de licencia por maternidad.

- Monto de la prestación

Los US\$ 50 que recibe mensualmente un jefe de hogar desocupado son insuficientes para cubrir la canasta básica alimentaria. Además, se han incrementado los precios de los productos que integran la canasta básica alimentaria. En consecuencia, no debería ser un requisito que ambos cónyuges estén desocupados.

La circunstancia de no tener en cuenta la composición del grupo familiar para los fines de asignar la prestación es un aspecto crítico del Programa y la prestación establecida sigue sin guardar relación con el número de integrantes de cada familia. El propio CONAEyC propuso al MTEySS asignar un adicional de \$ 30 (US\$ 10.45) por cada hijo a partir del tercero y para aquellos grupos familiares que estén compuestos por más de dos hijos menores. La propuesta fue rechazada por el Ministerio de Trabajo alegando razones presupuestarias (CONAEyC, 2003).

También sería posible fijar una asignación diferencial según las características del hogar, considerando la situación ocupacional de sus miembros y la cantidad de aquellos menores de 18 años. Se podría construir una tabla de equivalencias para facilitar su implementación.

- Contraprestación y calificación laboral

De manera previa a la revisión de los niveles de contraprestación resulta indispensable, en primer lugar, definir el carácter del Plan: si es una política de sostenimiento de los ingresos o un programa de empleo

transitorio. La opción por una u otra forma reorientará el sentido del Plan y de la contraprestación.

Si se continúa considerando al Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados como de inclusión social (artículo 3º, Decreto 565/02) resulta necesario examinar el carácter y valor de la contraprestación. Esto es, definitivamente lograr que genere un mecanismo de inclusión más allá de la transitoriedad en el ingreso. Un aspecto central al respecto será debatir el valor mismo de la contraprestación y después considerar qué otros factores garantizan la inclusión social (acceso a prestaciones sociales, salud, educación, programas de reconversión laboral).

De acuerdo con el análisis realizado, las actividades de capacitación e ingreso al sistema educativo formal sólo alcanzan a un pequeño grupo de beneficiarios, los cuales en general tienen desventajas de nivel educativo si se los compara con el resto de la población. La urgencia en la puesta en marcha del Programa debido a la difícil situación socioeconómica al momento de su aplicación, junto con la profunda recesión y las dificultades de los gobiernos locales para generar proyectos productivos, seguramente obstaculizaron alcanzar los objetivos formulados en la normativa. Será preciso evaluar la situación actual de la modalidad y forma de contraprestación de los beneficiarios para avanzar en la línea originalmente establecida por la norma.

En la misma dirección, resulta necesaria la reasignación de las tareas y no seguir, como ha sido la tendencia de los últimos 10 años, asignando a las mujeres en labores “típicamente femeninas”. Esta observación no se contradice en absoluto con los bajos niveles de calificación que tiene la población beneficiaria. Más aún, en el análisis se ha señalado que las mujeres se concentran en niveles de calificación de tipo operativo, lo que permite mayores posibilidades de aumentar las competencias en menor tiempo y con mejores resultados. Por ejemplo, en lugar de asignar a las mujeres a instancias como los “roperos comunitarios” o el cuidado de enfermos, se les podría brindar capacitación sin mayor costo y en el marco de acuerdos con instituciones educativas, en servicios de proximidad para la tercera edad, información hospitalaria, atención primaria en salud, entre otros que tienen una importante demanda insatisfecha y requieren este nivel de calificación. Utilizando la ventaja de la asignación de los beneficiarios a la contraprestación una vez incorporados al Programa, no resultaría demasiado complicado ni oneroso instruir

a los Consejos Consultivos Municipales para que desarrollaran acciones en esta dirección.

Asimismo, es factible potenciar acciones positivas de incorporación de mujeres en tareas no tradicionales, como una forma de revertir las situaciones de segregación ocupacional, especialmente en el ámbito del empleo privado. También se deberían fortalecer acciones para que los empleadores privados presten algún tipo de servicio reproductivo a sus trabajadoras.

Cuando la contraprestación se realiza en cooperativas de trabajo, se podrían otorgar créditos blandos y asesoría técnica para fortalecerlas, de manera de que puedan independizarse de la presencia de ayudas como el Programa Jefes y Jefas y lograr consolidar el emprendimiento. Algo similar se podría realizar con las fábricas recuperadas, articulando otras instancias gubernamentales al efecto. Al estimular la incorporación efectiva de los(as) trabajadores(as) al plantel y promover así instancias de autonomía en el funcionamiento del emprendimiento, se actuaría *contra el efecto sustitución de trabajadores(as) por beneficiarios(as)*.

Dado que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se define como “derecho de inclusión social”, y sus beneficiarios están en desventaja en su escolaridad en relación con los no beneficiarios, sería importante fortalecer su capacitación, a través de acciones educativas específicas o del trabajo. Como se observa en el Cuadro 12, la mayor parte de los beneficiarios que realiza contraprestación laboral realiza tareas no calificadas. Esta podría ser una oportunidad para promover el reingreso al sistema educativo formal, permitiendo, por ejemplo, completar el ciclo primario, el acceso a bachillerato para los adultos, o en el caso de las mujeres que cuentan con mejores niveles de instrucción, llevar adelante la tan promovida educación modular. Además, esta posibilidad se encuentra expresamente contemplada en el decreto de creación del Programa.

En síntesis, y considerando que los beneficiarios perciben un ingreso insuficiente para cubrir la canasta básica de bienes y servicios, no se capacitan para reingresar al mercado de trabajo y no se promueven acciones orientadas a insertarlos efectivamente en tareas productivas, es urgente que el Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados se redefina de acuerdo con líneas de acción orientadas a lograr la inclusión, considerando la equidad de género.

- Trabajo no remunerado

El trabajo productivo aparece claramente como un valor positivo en las vidas de las mujeres y se constituye en una aspiración legítima, y en algunos casos es apropiado considerarlo un derecho. Trabajar de forma remunerada ha tenido para las mujeres un impacto favorable en el aumento de la confianza en sí mismas, en la ampliación de sus posibilidades de estilo de vida e incluso en la construcción del sentido de la propia existencia. Para las mujeres el acceso a la fuerza de trabajo es un paso importante en un proceso más amplio de autonomía y ejercicio de la ciudadanía.

Asimismo, el trabajo remunerado ha permitido independizar a las mujeres de los mandatos tradicionales que regulan las relaciones de género. En este sentido, constituye una fuente de seguridad para las mujeres, uno de los pocos factores protectores de la violencia que se ejerce en su contra en el ámbito de lo doméstico, y uno de los condicionantes claves del aumento de la autonomía de éstas en los procesos de adopción de decisiones al interior de las familias.

Por el contrario, el trabajo no remunerado o reproductivo carece del mismo reconocimiento y suele ser fuente de conflictos y frustraciones para las mujeres. En el caso aquí analizado, es altamente probable que la mayoría de las que se presentan como inactivas sean en realidad mujeres trabajadoras en el ámbito doméstico. En consecuencia, así como es deseable que las mujeres se inserten en trabajos formales y bien remunerados también es indispensable que se reconozca el trabajo no remunerado de las mujeres y se lo considere como tal, es decir, una actividad.

De allí el énfasis en este trabajo para hacer más “visible” la contribución de las mujeres al funcionamiento económico y la reproducción social. La recomendación no es asignar a las mujeres, a título de “compensación”, al Programa Jefes y Jefas de Hogar por su trabajo reproductivo, ya que sería una forma de perpetuarlas en la esfera doméstica. Se enfatiza que un reconocimiento de esta actividad es brindarles la opción de realizar una contraprestación como trampolín para ingresar a tareas productivas o bien darles la posibilidad de permanecer en el ámbito doméstico, a cargo de estas tareas. Asimismo, bajo el paradigma de la autofocalización, se debería informar a los hombres que existe la posibilidad de que sean ellos los que asuman este tipo de tareas, para comenzar a fortalecer la división sexual del trabajo al interior del hogar.

2. En términos de órganos de ejecución y de decisión

En relación con el Programa Jefes y Jefas se recomienda revisar la conformación de los Consejos Consultivos en todas sus esferas, para determinar con precisión el grado de participación de las mujeres y promover su inclusión. Además, debería considerarse la inclusión de los(as) beneficiarios(as), fijando algún criterio de representación, con el objetivo no sólo de lograr mayor transparencia en la acción de estos órganos, sino también de revertir la estigmatización del cual son objeto los participantes en programas sociales.³⁶ Esto es, se los considera únicamente como una población-meta. Esta sugerencia es consistente con el fortalecimiento de la valoración del destinatario del Plan como ciudadano(a) portador de derechos y no como un(a) simple “beneficiario(a)”.

Finalmente, se debería trabajar en conjunto sobre las funciones específicas de estos Consejos, para que incorporen en sus prácticas la equidad de género, especialmente en el diseño de la contraprestación y la asignación de los(as) beneficiarios(as). Una forma de lograrlo es comenzar con acciones de sensibilización y capacitación sobre las características de la segregación ocupacional y las acciones positivas que se pueden promover para revertirla.

3. Articulación con otras instancias

Para lograr efectividad en las medidas propuestas resulta indispensable integrar explícitamente los objetivos de no discriminación contra las mujeres en los planes de empleo, sociales y de superación de la pobreza. El caso del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados es un ejemplo al respecto. Asimismo, sería importante avanzar en una línea de estudios que identifiquen las representaciones de hombres y mujeres en torno al Plan, analizando si para los(as) destinatarios(as) de este beneficio les garantiza una inserción productiva o únicamente significa un ingreso.

Por último, sería conveniente desarrollar sinergias positivas en los ámbitos de acción propios del Estado, la sociedad civil y el mercado, así como construir consensos entre los distintos actores para avanzar en

36 Se desconoce si se han asignado beneficiarios(as) en estas instancias.

el logro de mejoras en la situación y participación de las mujeres, donde se requiere valorar la dimensión de género, tanto en las estrategias de desarrollo como durante la emergencia. En este último caso, la crisis en sí misma no resulta un mecanismo eximente, ya que es consecuencia de un modelo económico excluyente.

BIBLIOGRAFÍA

- Abramo, L. 2002 “Costos laborales de hombres y mujeres en países de América Latina: Mitos y realidad”, en *Políticas de empleo, salarios y género en Chile* (Santiago, OIT).
- Abramo, L.; Todaro, R. (eds.) 2002 *Cuestionando un mito: Costos laborales de hombres y mujeres en América Latina* (Lima, OIT).
- Abramo L. y Valenzuela M. E. 2001 *América Latina: Brechas de equidad y progreso laboral de las mujeres en los 90*, serie Documentos de Trabajo N° 143 (Lima, OIT).
- Berger, S.; Szretter, H. 2000 *Costos laborales por sexo en Argentina* (Buenos Aires).
- CELS, 2003 *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?* (Buenos Aires, CELS).
- CONAEyC, 2003 *Sexto informe del CONAEyC* (Buenos Aires, CONAEyC).
- Cortés, R. 1995 “¿Marginación de la fuerza de trabajo femenina? Estructura de ocupaciones 1989-1993”, en H. Birgin (comp.) *Acción pública y sociedad* (Buenos Aires, Centro de Apoyo al Desarrollo Local).
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos 2001 *Censo Nacional de Población y Vivienda* (Buenos Aires, INDEC).
- Ministerio de Trabajo 2003 “Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Un año de gestión” (Buenos Aires, Ministerio de Trabajo).
- Monza, A.; Giacometti, C. 2003 “*Los beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar*”, Proyecto Enfrentando los Retos al Trabajo Decente en la Crisis Argentina (Buenos Aires, OIT).
- Valenzuela, M. E. 2003 “*Desigualdades de género, pobreza y empleo*”, ponencia presentada en el Foro Erradicación de la Pobreza, Generación de Empleo e Igualdad de Género y Raza. Experiencias Internacionales (Brasilia, OIT), 13-15 octubre de 2003.
- Wainermann, C. 1995 “De Nairobi a Pekín. Las mujeres y el trabajo en la Argentina”, en *Revista Sociedad* (Buenos Aires, Facultad de Ciencias Sociales, UBA), abril.

CAPÍTULO III

EXPERIENCIAS DE ECONOMÍA SOLIDARIA FRENTE A LA CRISIS ARGENTINA: ESTUDIO DESDE UNA DIMENSIÓN DE GÉNERO

GRACIELA DI MARCO

JAVIER MORO

A. EMERGENCIA DE NUEVOS MOVIMIENTOS Y EXPERIENCIAS DE ECONOMÍA SOCIAL

El desarrollo de diversas iniciativas de organización social y/o productiva muestra en los últimos años en Argentina un dinamismo que puede ser enmarcado dentro de la llamada economía social, si por ésta se entiende a las prácticas de comunidades y colectivos que articulan la utilidad material y valores de solidaridad y cooperación, con esfuerzos y resultados distribuidos de manera igualitaria, según contextos culturales, históricos y económicos diversos. Entre éstas se observan, por ejemplo, organizaciones vinculadas con cooperativas; asociaciones culturales, barriales, de artesanos; redes productivas, de consumo, de trueque,¹ de ayuda mutua; huertas comunitarias; colectivos que defienden sus identidades y derechos –experiencias en algunos casos relacionadas entre sí y, en otros, con alianzas y contradicciones con entidades establecidas, como los sindicatos y las antiguas sociedades de fomento. Según señala Coraggio (2000), “(...) esta economía es social porque produce sociedad y no sólo

1 La red de trueque comenzó en 1995 en Argentina. Las personas se reúnen en “nodos” de trueque, donde la participación implica el doble papel de productor y consumidor. La red llegó a tener alrededor de 300 000 participantes en los últimos años (Primavera, 1999).

utilidades económicas, porque genera valores de uso para satisfacer necesidades de los mismos productores o de sus comunidades –generalmente de base territorial, étnica, social o cultural– y no está orientada por la ganancia y la acumulación de capital sin límites”.

La economía social genera sociedad en la medida que establece relaciones entre identidades, historias colectivas, diversas competencias y ámbitos que enlazan las actividades productivas con la reproducción social, a través de nuevos y antiguos actores emergentes en la sociedad civil. En este sentido, el lenguaje de las necesidades traducido en los derechos que reivindican las experiencias de economía social contribuye a la politización de los ámbitos del mercado, orientándose hacia la democratización de los procesos de producción y reproducción.

Una de estas formas asociativas son las “empresas recuperadas”, que aparecen como actor social conjuntamente con las manifestaciones y cacerolazos que condujeron al colapso institucional del 19 y 20 de diciembre de 2001, derivando en la organización de asambleas en los barrios de la Ciudad de Buenos Aires y en otros grandes centros urbanos.² Estas nuevas formas de participación ocuparon el espacio público en un doble sentido: reuniéndose en las plazas, parques y esquinas de los barrios y debatiendo nuevas demandas ciudadanas vinculadas a los derechos. Sintéticamente, los discursos incorporaron el reconocimiento de las diferencias, la búsqueda de la dignidad, la desmitificación de las relaciones de poder establecidas, la construcción de interdependencias entre actores y organizaciones, estimulando la *democratización de la democracia* (Giddens, 1992) e incidiendo en las prácticas culturales, sociales y políticas (Di Marco y Palomino, 2003).

2 Las asambleas se desarrollaron en Buenos Aires, Gran Buenos Aires (GBA), La Plata, Mar del Plata, Rosario, Santa Fe, Córdoba y algunas localidades del interior, llegando a cerca de 150 a comienzos del 2002. Hacia fines de ese año, la notoriedad del movimiento de asambleas barriales disminuyó, lo que se relaciona con el paso hacia una etapa de trabajo intenso al interior de las mismas, con debates en los que se dirimían las diferentes posiciones políticas y la disminución del número de sus integrantes respecto de los registrados en los primeros meses de 2002. Producto de esta etapa es la organización de proyectos productivos solidarios en los barrios (Di Marco y Palomino, 2003).

Si bien existen precedentes de modalidades de autogestión en varios países y en Argentina,³ en la segunda mitad de los años noventa comienzan a intensificarse las acciones de trabajadores que se enfrentan con la pérdida progresiva de las fuentes de trabajo. En esa época, éstos realizaban las negociaciones con el apoyo de pocos aliados (alguna central sindical, unos cuantos funcionarios, políticos y abogados) y carecían de capacidad para imponerse ante la sociedad como una respuesta social frente a la amenaza de cierre de empresas y a la desocupación, ni se observaba su potencial como nudo de una compleja red de relaciones de economía solidaria.

Como resultado de la sinergia social presente desde diciembre de 2001, se incrementó la difusión de las experiencias de recuperación de fábricas, y el desarrollo de las nuevas formas de producción.⁴ Los actores

3 En Yugoslavia, entre 1950 y 1973 se observaron casos de autogestión obrera impulsada por el régimen socialista. En Chile, bajo el Gobierno de Salvador Allende (1970-1973), más de 125 fábricas estaban manejadas por obreros. En la revolución de 1952 en Bolivia se impulsó el sistema de autogestión de trabajadores (sobre todo en el sector minero), pero en 1964 un golpe de Estado llevó a la ocupación militar de las minas. En 1967, en Perú, un grupo de oficiales nacionalistas tomó el poder e impulsó un sistema de cooperativas y comunidades industriales. En Brasil, hay más de 200 empresas recuperadas por trabajadores y la primera experiencia data de 1991 en una fábrica de calzados. En 1994 se creó la Asociación Nacional de Trabajadores en Empresas Autogestionadas (ANTEAG) para coordinar diversas experiencias que surgían debido a la crisis de la industria. Para la ANTEAG la autogestión es un modelo de organización que combina la propiedad colectiva de los medios de producción con la participación y la democracia en la gestión. Esto implica además autonomía en las decisiones y el control de las empresas. A principios de la década de los setenta se observan en Argentina los casos de la petroquímica PASA en Rosario y la Papelera Mancuso y Rossi en La Matanza, y en 1985 la ocupación y puesta en producción de la planta de la automotora Ford en Pacheco (provincia de Buenos Aires). Con la hiperinflación de 1989-1990 se produjeron conflictos y ocupaciones en las empresas Moscón (metalúrgica), Adabor (construcciones metálicas) y Cooperativa Vélez Sarsfield (partes de automóviles), las tres en Quilmes (provincia de Buenos Aires) (Montiel, 2003).

4 La fábrica textil Brukman fue tomada por las trabajadoras el 18 de diciembre de 2001. Estas decidieron quedarse para esperar el salario semanal, pues los propietarios se habían retirado sin entregarles información ni pagarles. Al día siguiente, cuando se declaró el Estado de sitio, algunas de ellas sintieron temor, según relata una de las trabajadoras en una entrevista realizada en el contexto de este estudio: “*Nosotros reventamos primero, después reventó el país... y me agarró mucho más miedo, más como derrotada (...) explotamos nosotros, está bien, pero ahora explotó el país... ¿quién nos va a dar 'bolilla' ahora? con tantas cosas ¿quién va a mirar a una 'fabriquita'...?*”.

sociales se plantearon los emprendimientos autogestionados desde las necesidades inmediatas, como mecanismos de subsistencia capaces de responder ante la urgencia de la crisis, independientemente de sus posturas políticas. Las experiencias de autogestión fueron motorizadas desde las necesidades, pero redefiniendo a las mismas desde los propios actores (Fraser, 1989).

Estas formas de acción colectiva tienen sus precedentes inmediatos en la historia social reciente del país: los grupos defensores de los derechos humanos, especialmente Madres y Abuelas de Plaza de Mayo, los movimientos por la defensa de la educación pública, las marchas del silencio, los movilizaciones de campesinos, y desde 1996, los organizaciones de trabajadores desocupados. Las prácticas de todos estos movimientos y los cambios culturales que ellos propiciaron, especialmente los de derechos humanos, que desde los años noventa fueron ampliando sus demandas hacia los derechos sociales, se integran a las nuevas modalidades que los actores sociales están adoptando en la actualidad.

B. GÉNESIS DE LA CRISIS Y PROTESTAS

El surgimiento de los movimientos de desocupados y la recuperación de empresas coincidieron con el aumento de la desocupación y la pobreza registrados especialmente en la década de los noventa, cuya expansión es atribuible al modelo de apertura comercial puesto en boga. Al combinarse su aplicación con una política cambiaria de convertibilidad, se desarticuló la industria local orientada hacia el mercado interno, lo que provocó el cierre de numerosas empresas.

Durante los años noventa se puso en práctica una estrategia de desarrollo que daba prioridad a la disminución del papel del Estado en la economía, a través de su retiro de la actividad productiva, privatización de empresas (en particular de la siderurgia, petróleo y los servicios públicos) y la adopción de diversas regulaciones para limitar el mercado de bienes y servicios. Un conjunto de medidas contribuyó a esta estrategia: la eliminación de impuestos a las exportaciones; la reducción de los aranceles a las importaciones; la promulgación de leyes de flexibilización de los contratos laborales y/o reducción de los costos laborales con la eliminación o cambio de normas sobre despidos y accidentes del trabajo.

Para lograr avances simultáneos en las reformas estructurales, estableciendo un horizonte de estabilidad (como reacción ante la hiperinflación de 1989), la disminución del aumento de los precios y el control del déficit fiscal se convirtieron en prioridades. En 1991 se fijó el tipo de cambio con una paridad un peso igual a un dólar. A partir de la ley de convertibilidad, se restringió la acción cambiaria del Estado, ya que éste no podía alterar el tipo de cambio ni modificar la cantidad de dinero circulante. Estas reformas estructurales tuvieron inicialmente los siguientes efectos: reducción del aumento de los precios; mejoramiento del poder de compra de las remuneraciones; expansión de los créditos al consumo y, a través de éste, incremento del gasto de las familias en bienes durables e inmuebles (Beccaria, 2001).

A principios del decenio de los noventa aparecieron formas de protestas de trabajadores y sindicatos afectados por procesos de reconversión industrial; de productores agropecuarios de diversas partes del país, incluidos los de economías regionales impactados por la apertura económica, como los de la región pampeana, por el aumento en los costos financieros de los créditos bancarios que no podían ser compensados por los precios internacionales (Palomino, 2002); y las “puebladas” en ciudades del interior impactadas negativamente por el ajuste en las cuentas públicas provinciales.⁵ Las movilizaciones de los jubilados recorrieron toda la década, con manifestaciones frente al Congreso Nacional para reivindicar un ajuste de sus haberes.

Las privatizaciones y la situación del mercado financiero internacional, junto con la confianza generada por la estabilidad, generaron un fuerte aumento del ingreso de foráneos entre 1991 y 1994, lo que permitió el aumento de la producción. Sin embargo, el progresivo deterioro de la balanza comercial debido a la reducción arancelaria erosionó la competitividad de la industria nacional, en especial a la manufactura, y posteriormente, la rentabilidad de las empresas fue afectada por el aumento más rápido de los precios de los servicios que de los bienes industriales.

5 Durante el “santiagazo”, en diciembre de 1993, por ejemplo, una manifestación de empleados estatales en la Provincia de Santiago del Estero culminó con la toma e incendio de la Casa de Gobierno, la Legislatura y los Tribunales de la provincia. También se quemaron las casas de los políticos acusados de corruptos.

Después de la crisis de México, a fines de 1994 y comienzos de 1995, al modificarse las condiciones del mercado internacional de capitales, se redujo el flujo de créditos hacia varios países, entre ellos, Argentina, y se elevaron las tasas de interés. Esta situación se tradujo en la caída de la inversión, el consumo y el nivel de producción. La industria pasó a ser expulsora de mano de obra y en 1995 el desempleo abierto fue del 18% y las remuneraciones cayeron en un 5% (Beccaria, 2001).

El aumento del desempleo y la baja salarial fueron profundizando la pobreza, tal como se puede observar en los siguientes cuadros:⁶

Cuadro 1
TOTAL CONGLOMERADOS URBANOS. EVOLUCIÓN DE LA
POBREZA E INDIGENCIA
(porcentajes)

Período	Pobreza		Indigencia	
	Hogares	Personas	Hogares	Personas
Octubre 1998	23.9	32.6	6.4	9.4
Octubre 2001	28.0	38.3	9.4	13.6
Octubre 2002	45.7	57.5	19.5	27.5
Mayo 2003	42.6	54.7	17.9	26.3

Fuente: INDEC - EPH.

En el GBA la cantidad de pobres creció de 1.8 millones (19.4% de la población) en 1994 a 4 000 000 en 2001 (36% de la población) y a 6.3 millones en 2003 (esto es, un poco más de la mitad de la población del GBA).

6 Según el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) – Encuesta Permanente de Hogares (EPH), para los 31 conglomerados urbanos relevados. Antes de 1998 no existían estimaciones oficiales, porque la canasta básica existente era sólo del GBA; posteriormente INDEC estableció una equivalencia que permite las estimaciones actuales. Se observa en el cuadro una leve mejora de la situación de pobreza e indigencia en la medición de mayo de 2003.

Cuadro 2

GRAN BUENOS AIRES. EVOLUCIÓN DE LA POBREZA E INDIGENCIA
(porcentajes)

Mediciones	Personas bajo línea de pobreza	Personas bajo línea de indigencia
Octubre 2001	35.4	12.2
Mayo 2002	49.7	22.7
Octubre 2002	54.3	24.7
Mayo 2003	51.7	25.2

Fuente: INDEC.

En la actualidad, el 10% más rico de los habitantes participa del 37.4% del ingreso total. Su ingreso promedio es de 27.3 veces más que el de aquellos que integran el 10% más pobre. Comparados estos valores con 1994, la brecha es de 17.8 veces. Estos indicadores reflejan una tendencia al aumento de la pobreza, que para vastos sectores puede ser sin un próximo retorno.

El deterioro social y laboral desencadenó un aumento de las protestas que cuestionaban el modelo aplicado mediante nuevas formas de acción colectiva. Los movimientos de trabajadores desocupados surgieron en el interior del país, en localidades afectadas por la eliminación de las fuentes de trabajo que acompañó algunas privatizaciones. Los primeros cortes de rutas fueron realizados por habitantes de Cutral-Co, en la provincia de Neuquén, en junio de 1996, en demanda de solución a las carencias productivas y de empleo generadas por el cierre de plantas y establecimientos de Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) debido a la privatización de esta empresa. Estos movimientos dirigían sus demandas a los poderes públicos. Algunas empresas en riesgo de cierre, de las actividades más afectadas por las importaciones o por las dificultades para exportar (frigoríficos, textiles, tractores, acoplados, metalúrgicas, plásticos, entre otros), fueron recuperadas por trabajadores. En este contexto resalta la creación de la Central de Trabajadores Argentinos (CTA). También se destacan los “clubes del trueque” entre las formas novedosas de enfrentar el desempleo.

1. Desocupación y precarización del empleo

El mercado de trabajo urbano en Argentina se caracteriza durante la última década por cinco procesos: a) la profundización de los desequilibrios entre la oferta y demanda de trabajo; b) el crecimiento de la participación femenina; c) la expansión de distintas modalidades de subutilización de la fuerza de trabajo; d) modificación en la participación relativa de los sectores productivos en la ocupación; e) deterioro de las condiciones generales de desarrollo de las relaciones de trabajo (Pautassi, 2001). En esta sección se analizarán sintéticamente los principales indicadores referidos a la desocupación y precarización del empleo, y se abordarán algunas características del trabajo femenino.

Las transformaciones económicas ocasionadas por la apertura al exterior con la política de convertibilidad produjeron la destrucción de miles de puestos de trabajo y la precarización y flexibilización del mercado de trabajo. Según la EPH, en mayo de 2002 el 60% de los ocupados sufría algún tipo de precariedad en su inserción laboral. El deterioro quedó institucionalizado en los años noventa con las reformas de la legislación laboral (contratos de duración determinada y a tiempo parcial) y con el retroceso en las condiciones de trabajo (intensificación del tiempo de trabajo mediante la “sobreocupación” horaria, trabajo “en negro” o “no registrado”, sin protección social ni previsional) de quienes habían podido conservar su empleo. Estos aceptaban las nuevas condiciones de trabajo, bajo la presión del “efecto de demostración” de los desocupados buscando empleo.

A partir de 1993-1994 comenzaron a crecer la desocupación y la subocupación, aunque esta última en menor medida que la primera. En el GBA, entre 1992 y 1993, la tasa de desocupación subió de 6.6% a 10.6% de la Población Económicamente Activa (PEA). En 1994 fue de 11.1% y al año siguiente se elevó a 20.2%. Tendió a disminuir hasta 1998, cuando alcanzó a 14% y desde ese año comenzó a crecer nuevamente, de manera sistemática, hasta alcanzar 22% de la PEA en mayo de 2002. En octubre de 2002 descendió a 18.8%. La desocupación y subocupación, que en 1974 eran equivalentes al 10% de la PEA, en 2002 representaban más del 40% de ésta. En 1983, el empleo era el 36% de la PEA; en 1993, el 39.5%, cayó en 1996 al 35.6%, subió en 1999 al 39.6%, para disminuir en mayo de 2002 al 34.3%. Sin considerar el subempleo,

se observa en el largo plazo una tendencia descendente del empleo: disminuyó del 37% de la población en 1974 al 25.8% en 2002. En las últimas dos décadas, el número de desocupados aumentó desde 86 000 personas en 1980 a 1.2 millones en 2002, mientras el de subocupados, de 176 000 a poco más de 1 000 000 de personas en el mismo período.

a) *Empleo femenino*

El estudio de las condiciones de trabajo de hombres y mujeres en las empresas recuperadas remite, como se analiza más adelante, al sector manufacturero. En esta sección se presenta información acerca de las características del empleo femenino, que servirá de base para el análisis de la inserción laboral actual de las mujeres que protagonizan las recuperaciones de establecimientos fabriles. El empleo en estas empresas, si bien no puede ser considerado como de calidad al momento que comenzaron los problemas, estaba lejos de ser precario, como otros trabajos femeninos típicos (en empresas familiares, servicio doméstico, cuenta propia).

La PEA urbana creció 30% entre 1990 y 1999, pero se observan importantes diferencias en la ocupación y desocupación por género. El total de ocupados hombres aumentó casi un 20% en los años noventa, mientras los desocupados hombres se incrementaron en un 170%. En contraste, en el mismo período las ocupadas mujeres crecieron un 30% y las desocupadas mujeres aumentaron casi un 200%. Entre los mismos años, los hombres elevaron su participación en el mercado de trabajo en un 22%, en tanto las mujeres lo hicieron en un 41% (Pautassi, 2001). En general existe coincidencia en afirmar que en los noventa las mujeres salieron al mercado de trabajo a compensar la caída de los ingresos de sus cónyuges y/o contribuir al ingreso del hogar, para mantener el nivel de consumo de la familia (Wainerman, 2003; Pautassi, 2001).

La tasa de empleo masculina fue del 48.5% en 1990 y del 46.1% en 1999, mientras el mismo indicador entre las mujeres se situó en 25.6% en 1990 y en 28.2% en 1999. La tasa de desocupación femenina fue en toda la década más alta que la masculina; en 1996 llegó al 20% entre las mujeres y al 15% entre los hombres.

También existe consenso en cuanto a que en todas las categorías ocupacionales las mujeres perciben el 67% del ingreso de los hombres.

Las mayores brechas salariales por sexo se registran a partir de los 40 años, y las diferencias más pronunciadas se observan en las actividades por cuenta propia, en los sectores de servicios, comercio, industria y entre las personas con mayores niveles de calificación (Pautassi, 2001).

2. Las nuevas cooperativas y la calidad del empleo

Debido a que las empresas recuperadas conforman un espacio que aparece como innovador en sus facetas legales, organizacionales, económicas, sociales y políticas, el propósito central de este capítulo es realizar una exploración en la calidad del empleo de hombres y mujeres que se genera en estas formas de economía social. Al menos en Argentina, las relaciones laborales y la organización de los procesos de trabajo que éstas presentan desafían muchos de los conocimientos establecidos tanto en la academia como en los ámbitos políticos y sindicales.

Se esbozará una breve descripción y análisis de la situación de hombres y mujeres en estos nuevos ámbitos laborales, contrastando con cómo estaban antes de la crisis que desembocó en la recuperación y ocupación del lugar de trabajo por parte de los trabajadores. Para esto se han realizado observaciones directas en los lugares de trabajo, entrevistas a trabajadores de ambos sexos, así como a personeros claves en los ámbitos sindical, político y financiero, junto con lectura de documentación emanada del movimiento. Predomina la interpretación de categorías cualitativas, puesto que la información estandarizada no es la más adecuada para el estudio de condiciones laborales que están en proceso de transformación y con organizaciones abiertas al entorno social y económico, como parte de la estrategia del movimiento social que encarnan.

Frente a los procesos de ajuste económico, flexibilización y precarización del empleo, cabe preguntarse si contribuyen, y si es así, en qué medida, a generar empleos de calidad para hombres y mujeres. Las consideraciones respecto a la situación de las mujeres en estas empresas son incipientes y preliminares, debido a la naturaleza muy dinámica de estos procesos y a la elevada heterogeneidad al interior de los mismos. Para contribuir a responder estos interrogantes, en este trabajo se seleccionaron 4 empresas recuperadas, de 3 rubros, con distinta composición de trabajadores según sexo: textil, con predominio femenino; aluminio, con mayoría de hombres; alimenticia, con casi la mitad de mujeres; otra

del mismo rubro en la cual sólo queda una trabajadora mujer, porque las restantes desistieron de su movilización. El propósito es explorar las dimensiones de la calidad del empleo en estas nuevas formas de organización del trabajo, desde una perspectiva microsocia e interpretativa. No se trata de proponer generalizaciones para el resto de las empresas recuperadas, sino más bien de contribuir a la elaboración de categorías de análisis que permitan el refinamiento de indicadores para aprehender esta problemática.

La calidad del empleo es un concepto complejo que incluye, además de la remuneración justa, un conjunto de factores objetivos que promueven el bienestar económico, social, de salud integral de los trabajadores (Valenzuela, 2000). Los aspectos de ampliación de derechos, de dignidad del trabajo y en éste son también capitales en el mismo. Infiuye además en la calidad del empleo la percepción subjetiva de cada trabajador acerca de su propia situación, frecuentemente denominada “satisfacción en el empleo”. Esta percepción no es neutra, sino que depende de las expectativas y deseos personales, y de condicionantes como el sexo, la edad, el ciclo vital; también está relacionada con las comparaciones que se establezcan ante los empleos de otras personas, con la experiencia de la misma persona, así como con el contexto laboral y económico existente.

En este trabajo se indaga acerca de si los empleos en las empresas recuperadas se acercan a las condiciones de libertad, equidad, seguridad y dignidad humana, que postulan la Oficina Internacional del Trabajo (OIT) y sus mandantes, así como a los objetivos que ésta plantea: lograr el respeto universal de los principios y derechos fundamentales en el trabajo; crear más oportunidades de empleo y de ingresos para mujeres y hombres; ampliar la protección social, promover el diálogo social.

Se intenta en estas páginas explorar en especial tres aspectos: (1) describir la forma y características de los procesos de recuperación de empresas; (2) señalar las relaciones de los actores (sindicatos, movimiento cooperativo, organismos prestadores de créditos y gobierno) con los trabajadores, dada la potencialidad que pareciera tener este sector en tanto polo de economía solidaria. Además, a la luz del contexto de emergencia de estas experiencias, es todavía más importante el papel que desempeñan los aliados desde la sociedad civil, pues se constituyen en los interlocutores con los que pueden transformar sus necesidades en

demandas ante las instituciones; (3) caracterizar la situación laboral de mujeres y hombres en las empresas recuperadas, considerando varias dimensiones de la calidad del empleo: organización interna; toma de decisiones; liderazgos; tipo y frecuencia de ingresos; jornada laboral; confiabilidad en el trabajo y los ingresos; estabilidad laboral, puestos de trabajo; protección social; riesgos de accidentes; formación profesional, clima sociolaboral; conciencia laboral, social, política; transformaciones personales y familiares. Se combinarán los datos objetivos (por ejemplo, el nivel de remuneración) con otros inferidos y elaborados a partir de los instrumentos de análisis, algo que no siempre es fácil de separar.

Este análisis se realizó partiendo de un enfoque de género como un conjunto de prácticas, valores y normas, y no sólo como una “variable” o un “conjunto de roles”. Las relaciones de género se conciben como de poder y autoridad, entre hombres y mujeres, e implican en el presente la subordinación femenina. La mera observación de los roles que adoptan ambos sexos indica sólo un aspecto superficial de las relaciones entre ellos, por lo que es necesario investigar con mayor acuciosidad en los significados que los actores atribuyen a sus prácticas. Las transformaciones personales y familiares que se derivan de estas experiencias colectivas sugieren también aspectos de las dimensiones subjetivas de la vida cotidiana, determinantes para la construcción de la igualdad y de la dignidad en el trabajo.

Finalmente, se esbozarán algunas propuestas de políticas conducentes a la generación de empleos sustentables, de ingresos que permitan a trabajadores(as) no caer en la pobreza o superarla (acceso y utilización de recursos en paridad), y de oportunidades para que las mujeres ejerzan más poder y autoridad en las relaciones laborales y en las domésticas.

a) *Las empresas recuperadas*

El proceso de recuperación de empresas fue una de las respuestas de los trabajadores ante algunos de los casos de incumplimiento de los empresarios de sus obligaciones sociales y legales, incluyendo desde el no pago de impuestos, seguridad social, jubilaciones, obra social e incluso los sueldos, hasta el despido de trabajadores sin pagar las indemnizaciones correspondientes.

Frente a alguna de estas situaciones, una alternativa de los trabajadores era ingresar a la población desocupada y tratar de obtener un subsidio transitorio, en iniciativas como alguno de los Planes Trabajar, actualmente Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. El intento de recuperación de las empresas significó una apuesta a futuro de los trabajadores, consistente en la preservación de los empleos y la obtención de ingresos que eran quizá la mitad de los que recibían cuando esta funcionaba, pero superiores a los planes citados o a los subsidio de desempleo de \$ 250 mensuales⁷ (US\$ 73.52 al cambio promedio anual 2002),⁸ con la perspectiva de obtener mejores ingresos si mejoraban la producción y las ventas.

Los estudios acerca de las empresas recuperadas son recientes. Todos se basan en estimaciones, que hacen variar la cifra de empresas recuperadas actualmente operando entre 100 y 130, con una cantidad de trabajadores que oscila entre 8 000 y 10 000 en total. Algunas tienen menos de 10 personas y otras pueden sobrepasar los 100. El Equipo de Trabajo de Empresas Recuperadas en la CTA estima que 130 empresas fueron recuperadas en todo el país y 11 000 obreros se desempeñan de manera autogestionada en mayo de mayo 2003. En general tienen un promedio de 50 trabajadores, pero no se cuenta con información desagregada por sexo, ya que las bases de datos son estimadas e insuficientes. Según un estudio, el 75% de estas son cooperativas, 8% tiene otras formas (sociedades anónimas, formas mixtas, gestión de los trabajadores), 5% formas de gestión obrera y en el 12% de los casos se carecía de información (Palomino, 2002). Según datos recientes del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas,⁹ alrededor del 90% de éstas se encuentra en producción, incluso algunas aumentaron el nivel de la misma y el monto de dinero que obtiene cada trabajador; el 40% mantiene el número de trabajadores que tenía al comenzar el conflicto, en un 40% se redujo y en el 16% se incorporó más personal.

7 Los subsidios cubren sólo el 6% de la población desocupada (Beccaria, 2001).

8 Se usa en adelante el cambio promedio anual 2002 en todas las conversiones, salvo que se indique otro.

9 Esta organización comenzó en 2003 a realizar un censo y diagnóstico de las empresas recuperadas para mejorar la base de datos, con el aporte de diversos grupos de las universidades nacionales que están efectuando estudios acerca de las mismas.

La mayor parte de estas empresas son del sector manufacturero, y dentro de éste el rubro más frecuente es metalmecánico, seguido en importancia por las metalúrgicas, de alimentación, cooperativas lecheras, vidrio, maquinaria agrícola, textiles, transporte, gráficas, molinos e ingenios. En cuanto a la localización geográfica, la mitad está en el cono urbano bonaerense, el 10% en la capital y el resto en Córdoba, La Pampa y Santa Fe.

i. Conflictos previos a la recuperación de las empresas

Una característica común de este conjunto de empresas ha sido el abandono por parte de los empresarios, que en la mayoría de los casos fue completo y en algunos, parcial.¹⁰ En casi todas, el detonante del conflicto fue una creciente irregularidad en el pago de los sueldos, traducida en reducción de salarios y la entrega de vales (comprobantes) a cuenta del pago del salario. La situación solía ser precedida por despidos y suspensiones, recortes de horas extras, de recibos para comida (tickets canasta), intentos de vaciamentos (financieros y de las máquinas), para culminar en las amenazas de cierre, quiebra, convocatoria de acreedores y el abandono de la fábrica por parte del empleador.

Algunos delegados sindicales intervinieron en ciertos casos acompañando a los trabajadores a realizar denuncias y reclamos salariales en el Ministerio de Trabajo y gestionando acuerdos con los patrones, sin demasiado éxito: los dueños solían no presentarse a las conciliaciones en el Ministerio, o no cumplían los acuerdos a los que se habían comprometido (Palomino, 2002).

La Unión Obrera Metalúrgica (UOM) de Quilmes impulsó varias recuperaciones. Seccionales de la UOM han colaborado también en la recuperación de empresas en la provincia de Buenos Aires (La Matanza, Avellaneda) y en Córdoba. La Asociación de Empleados de Comercio de Rosario, debido a la experiencia previa de los trabajadores y dirigentes

10 Cuando el abandono de los propietarios es parcial, es posible que éstos se mantengan como asociados en la nueva forma jurídica que adopte la empresa. Por ejemplo, en la Metalúrgica Vicente Hermanos (MVH) los trabajadores se asociaron con su ex patrón para atender la cartera de clientes tradicionales de la empresa.

locales, desempeñó un papel activo en la denuncia de vaciamiento, cierre y despidos de un supermercado. El Sindicato de Pasteleros acompañó a sus afiliados y les proporcionó un abogado cuando los trabajadores decidieron ocupar una empresa del ramo.

ii. Aspectos legales de la recuperación de empresas

Las modalidades jurídicas adoptadas en las recuperaciones dependen del grado de conflictividad previa y de las orientaciones políticas de los grupos involucrados en el conflicto, aunque, dada la necesidad imperiosa de no perder el trabajo, en la mayoría de los casos predominó un cálculo pragmático acerca de la viabilidad y sustentabilidad de éstas en la realidad socioeconómica actual.¹¹ Las formas jurídicas que sustituyeron el régimen de propiedad anterior son variadas, e incluyen desde las cooperativas hasta las sociedades anónimas,¹² aunque pueden existir otras, ya que en algunas empresas recientemente recuperadas se preservó la sociedad comercial previa. En otros casos los trabajadores arribaron a acuerdos con la patronal para incorporarse como accionistas de las empresas y en algunos surgió la demanda de una nueva figura, la “estatización con control obrero”; en esta última situación, el Estado debería recuperar la propiedad de la empresa definitivamente y ceder su gestión y administración a los trabajadores, quienes se convertirían en empleados públicos (Palomino, 2002).

Los trabajadores debieron encarar simultáneamente los desafíos de definición del régimen jurídico que les permitiera contar con una protección legal, y la puesta en marcha de la producción, lograda mediante acuerdos con los clientes y los proveedores, para obtener los suministros de materias primas necesarias para la fabricación.¹³ En los

11 En Argentina, la empresa privada, la cooperativa o mutual y la asociación civil son las formas organizativas de los agentes económicos. Actualmente existe consenso en diversos actores sobre la necesidad de explorar nuevas figuras jurídicas organizativas que puedan favorecer el desarrollo de la economía social.

12 En este caso, los antiguos dueños conservan las acciones o una parte de las mismas y los trabajadores se hacen cargo de la gestión.

13 De las empresas que en 2002 fueron puestas en movimiento por sus obreros, una de las más grandes y de más altos niveles de producción y elevada complejidad es la

casos de continuidad de la forma jurídica previa, se debió a la necesidad de mantener los créditos bancarios, proveedores y clientes.

La organización mayoritaria en cooperativas de estas empresas puede obedecer a diversas lógicas. La cooperativa de trabajo es una figura prevista por la ley de quiebras y responde sobre todo a la necesidad de constituir un sujeto jurídicamente responsable de las transacciones económicas y financieras de las empresas, para facilitar así los procesos de expropiación. Influye también que exista en el país una fuerte tradición cooperativa, representada, por el estatal Instituto Nacional de Economía Social (INAES) y en el sector privado, el Instituto Movilizador de Fondos Cooperativos (IMFC) y la Federación de Cooperativas de Trabajo (FECOTRA). Además, las características democráticas de la forma cooperativa se ensamblan en los postulados de democratización de la economía, el trabajo, la sociedad y la cultura que propugnan los movimientos sociales.

La cooperativa de trabajo representa varias ventajas: no paga impuesto a las ganancias, como tampoco las deudas anteriores de la empresa que motivaron la convocatoria de acreedores, ni se deriva parte del excedente para remunerar cargos gerenciales. Entre sus desventajas, se encuentra la posibilidad de fraudes, asociado históricamente en Argentina a esa figura. Al derivarse los “servicios de trabajo” a cooperativas de trabajo, los empresarios pueden evadir el costo de las cargas sociales que debieran pagar de mantenerse la figura de trabajador asalariado.

iii. El papel del Estado

En el período previo a la recuperación de la empresa, el conflicto se vinculaba al pago de los salarios adeudados. Después de la recuperación, éste se traslada a la propiedad: los dueños denuncian la usurpación de sus bienes, mientras los trabajadores cuestionan la legitimidad del patrimonio de los mismos, toda vez que hubo abandono de la fábrica y deuda de salarios.

fábrica de cerámicos Zanón, en Neuquén. Al producirse la ocupación de fábrica y la gestión de la misma por sus obreros, las máquinas y el predio habían sido de hecho expropiados por los trabajadores. Ganaron en la justicia un fallo de “*lock out*” ofensivo, la expropiación del 40% del stock acumulado, el que utilizaron para pagar los salarios adeudados e iniciar la producción (Martínez, 2002).

La crisis institucional y económica estimuló, sobre todo desde diciembre de 2001, la intervención del Estado en favor de la continuidad de la producción de las empresas en procesos judiciales de quiebra, como paso previo al traspaso de su propiedad o posesión a los trabajadores. El camino seguido hasta el presente por los Gobiernos de la Ciudad de Buenos Aires y de la Provincia de Buenos Aires fue, con ligeras variantes, la expropiación de la empresa a sus antiguos dueños y el cambio de la figura jurídica de la misma, dos requerimientos indispensables para sostener la autogestión de los trabajadores. En la Ciudad de Buenos Aires, esto se realiza declarando a la empresa de utilidad pública y sujeto de expropiación de acuerdo con la Ley N° 238/99, de Calificación de Utilidad Pública de un bien o un conjunto de bienes. En la mayoría de los casos se otorga la posesión temporaria, lo que implica que la estabilidad lograda a través de la expropiación es limitada y precaria. Se expropia temporalmente, por ley, durante dos años, a empresas con quiebra decretada; el Gobierno de la ciudad paga el equivalente a un alquiler, que debe acordarse con el síndico de la quiebra y cede en comodato por dos años a la cooperativa de trabajo los bienes expropiados con la condición de que la misma continúe con la actividad productiva; expropia en forma definitiva maquinarias, instalaciones e insumos por un valor de hasta \$ 150 000 (US\$ 44 117), que pasan a constituir el capital de la cooperativa, la que puede iniciar la expropiación privada del inmueble después de dos años.

iv. Nuevas formas de articulación

El éxito del sector de las empresas autogestionadas por trabajadores depende de la extensión de las alianzas con otros sectores estratégicos (Montiel, 2003). Después de diciembre de 2001, las empresas recuperadas recibieron el apoyo activo de las asambleas barriales, de organizaciones de trabajadores desocupados, de diversas agrupaciones políticas, y su situación comenzó a aparecer en artículos en los principales periódicos argentinos y en medios televisivos.

Un aspecto destacable es la estrategia de “abrir” la fábrica a la comunidad, en la forma de centros culturales. El antecedente más notorio es el de una fábrica de aluminio, que cuenta con un centro que reúne actividades culturales diversas, además de ser sede de un centro de salud, actividades que realiza mediante un convenio con el Gobierno de la

Ciudad de Buenos Aires. Esta estrategia se diseñó para dotar a la cooperativa de vínculos con la comunidad local, posibilitando así una relación más estrecha con los vecinos y favoreciendo la difusión de sus actividades y de su lucha. En otra cooperativa, el centro cultural incluye también enseñanza de oficios –algunas a cargo de artesanos del barrio–, actividades para adultos mayores, espacios de recreación y una biblioteca pública.¹⁴

Diversas entidades de segundo grado acompañan a las nuevas cooperativas: la Federación Nacional de Cooperativas de Trabajo de Empresas Reconvertidas (FENCOOTER), encabezada por el frigorífico Yaguapé –recuperado a mediados de los años noventa–, y la FECOTRA, que históricamente representó a las cooperativas de trabajo tradicionales. Dentro del clima de movilización social que comenzó en 2001, se formó el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas (MNER), vinculado a sectores de la CTA y de la UOM de Quilmes, originado en IMPA, una fábrica de aluminio que fue recuperada en 1998. Según miembros del MNER, éste agrupa en la actualidad a más de 150 fábricas. Su lema es “ocupar, resistir y producir” y su prioridad, mantener la fuente de trabajo.¹⁵ También se ha conformó el Movimiento Nacional de Fábricas Recuperadas por los Trabajadores.

Otro sector está conformado por las empresas recuperadas que fueron acompañadas por dirigentes vinculados al Partido de los Trabajadores Socialistas (PTS), como los casos de cerámicos Zanón, Supermercados Tigre y Brukman, donde se promovió la “estatización con control obrero”.

Tanto quienes defienden las nuevas formas cooperativas como los últimos mencionados promueven la articulación entre las empresas y otros movimientos sociales (asambleas, movimientos de trabajadores desocupados), difunden sus experiencias y facilitan asesoría legal, técnica y política. Esta es determinante para garantizar el apoyo en diversas

14 Casi todas las experiencias solidarias que se están realizando incluyen la constitución de bibliotecas populares.

15 Uno de los abogados del MNER opinó en una entrevista realizada por la cátedra de Relaciones del Trabajo de la Universidad de Buenos Aires que “recuperar empresas es más barato que mantener desocupados. Además, las empresas recuperadas no generan más gasto que los planes sociales para desocupados”. El trabajo de autogestión se erige así en una forma de evitar la desocupación y la pobreza.

circunstancias: al comenzar la recuperación, cuando los trabajadores enfrentan la necesidad de sostener la misma ocupación, permaneciendo extensos períodos en los establecimientos; cuando deben restablecer los servicios básicos como luz y agua; al partir con las ventas (que en muchos casos se efectúa con la colaboración de otros movimientos sociales, de vecinos y hasta transeúntes, según la rama de actividad). En síntesis, esta vinculación se extiende desde la ayuda para el fondo de capital inicial para los que son desalojados y hasta para la presencia y resistencia en caso de conflictos con la policía.¹⁶

C. LA CALIDAD DEL TRABAJO DE HOMBRES Y MUJERES EN LAS EMPRESAS RECUPERADAS

1. Casos estudiados

El análisis que se presenta está basado en información proveniente de estudios propios y de otros profesionales, de los datos del mismo movimiento y de los medios que han cubierto los procesos de recuperación. Para este trabajo se han seleccionado cuatro empresas recuperadas en 2002 en Buenos Aires, cuyos casos son representativos de tendencias que pueden ser estudiadas en el futuro y sobre los cuales se hizo un seguimiento exhaustivo: Grisinópolis (panificadora), actual Cooperativa La Nueva Esperanza; Ghelco (insumos para heladerías), actual Cooperativa Vieytes; Brukman (textil), y la Cooperativa IMPA, Industrias Metalúrgicas y Plásticas Argentinas (aluminio). A continuación se realiza una breve descripción de cada caso.

Grisinópolis es una planta de producción intensiva dedicada a la panificación y a la elaboración de grisines (pan con forma y tamaño de lápices). Después de estar varios meses cerrada, los propietarios se presentaron a una convocatoria de acreedores sin que se llegara a un acuerdo,

16 Algunos plantean conformar un fondo de huelga nacional y hasta internacional. Los obreros de Zanón, por ejemplo, decidieron en asamblea donar medio jornal y algunos pallets de cerámicos para empezar a formar este fondo de huelga, llegando a reunir \$ 15 000 pesos (US\$ 4 412) en un mes.

y estuvo a punto de ser declarada en quiebra, pero la presentación de una firma con intención de adquirir la empresa, con el procedimiento de *cramdown*,¹⁷ impidió esta decisión. Los empleados constituyeron la Cooperativa de Trabajo La Nueva Esperanza Limitada, con el fin de asegurar la continuidad de la producción.¹⁸

Ghelco fabrica productos básicos para heladerías y confiterías, vendiendo a mayoristas del sector. La legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó dos leyes que establecen la ocupación temporaria (por el término de dos años) de dos inmuebles donde funcionaba la empresa para la nueva Cooperativa Vieytes. También estableció la expropiación de los bienes intangibles, incluidos marcas y patentes, y los bienes muebles existentes en el predio (fundamentalmente maquinaria).¹⁹

La Textil Brukman fue ocupada por las trabajadoras el 18 de diciembre de 2001 debido al abandono de sus dueños, que desde 1995 debían el pago de los aguinaldos, sueldos, salarios familiares, vacaciones y escolaridad, y que desde 1998 habían dejado de pagar los aportes jubilatorios. Sólo les entregaban \$ 100 semanales, monto que en 2001 se

-
- 17 Adquisición donde los recursos productivos son absorbidos por el comprador y los propietarios, debido a la ausencia de mejores opciones, son compelidos a aceptar términos no deseados, como pagos a largo plazo que no contemplan el valor real de los activos, en vez de contado o valores, deducida la deuda reclamada del valor real de éstos.
- 18 La Ley N° 911 (octubre 2002) declara el inmueble de utilidad pública y sujeto a ocupación temporaria en términos del artículo 30 de la Ley N° 238. También declara de utilidad pública y sujetos a ocupación y uso temporario según el artículo 30 de la Ley N° 238 los bienes intangibles, incluidos marcas y patentes, y los bienes muebles existentes en el predio. El plazo de la ocupación temporaria y uso de los bienes citados es de dos años a partir de la recuperación de posesión de éstos. La Ciudad Autónoma de Buenos Aires cede en comodato a la Cooperativa La Nueva Esperanza Limitada los bienes mencionados siempre que continúe con la explotación de la planta fabril donde desarrollaba sus actividades la empresa Grisines Savio S.A.I.C. e I. Después de finalizado el plazo establecido en el artículo 3° de la ley, la cooperativa podrá hacer uso del derecho a expropiar el inmueble, los bienes intangibles, incluidos marcas y patentes, y los bienes muebles, conforme lo establecido en el artículo 3° de la Ley N° 238.
- 19 Los bienes a expropiar y los inmuebles son cedidos en comodato por la Ciudad de Buenos Aires a la Cooperativa de Trabajo Vieytes Ltda., siempre que ésta continúe con la explotación de la planta fabril donde desarrollaba sus actividades la empresa citada. Una vez finalizados los dos años que permiten la ocupación, la ley autoriza a las cooperativas a expropiar los inmuebles citados.

redujo hasta \$ 2 semanales (US\$ 100 y US\$ 2, respectivamente en los años previos a la devaluación). El 26 de diciembre de 2001 la Sindicatura dejó constancia en un acta del abandono de la empresa y de la ausencia de la patronal a tres audiencias en el Ministerio de Trabajo, pidiendo la urgente separación de ésta como administradora de la empresa. Se dejó constancia también que los trabajadores ocupaban pacíficamente la fábrica, haciéndose cargo del cuidado de los bienes. Considerando la ocupación como temporal, destinada a negociar con los dueños cuando regresaban, los trabajadores no comenzaron inmediatamente a producir. Realizaron un inventario y en febrero, cuando no tenían más recursos que los fondos proporcionados por los movimientos sociales, vecinos y transeúntes, una firma de prendas para damas retiró las que había encargado con anterioridad al conflicto y con ese dinero pagaron deudas de servicios (luz, gas). Después abrieron la fábrica para vender al público y con estos ingresos compraron insumos para producir.

Con el apoyo de asambleas y vecinos del barrio, en marzo de 2002 los trabajadores de Brukman rehusaron acatar una orden de desalojo, a pesar de la presencia policial, provocada por una denuncia de la patronal por robo y usurpación, aduciendo que el conflicto no correspondía al fuero laboral, sino al penal. En el mismo día retomaron la ocupación de la empresa y posteriormente un juez resolvió que el caso de Brukman era un problema laboral y lo derivó al Ministerio de Trabajo. Los obreros reiniciaron la producción, reorganizando los sectores de la fábrica. En abril de 2003, la Cámara de Apelaciones dio lugar a la apelación de los propietarios de la empresa y ordenó el desalojo del edificio para restituírsele a aquellos. Luego de casi ocho meses, la legislatura de la Ciudad de Buenos Aires aprobó la expropiación mediante la ley N° 1 164, luego de que la Justicia dictara la quiebra de la empresa.²⁰ Los legisladores consideraron que “existen en la actualidad 90 empresas autogestionadas en todo el país, lo cual demuestra que esta modalidad es válida para preservar las fuentes de trabajo”. El texto de la ley incluyó un artículo

20 La ley declaró “sujeto a ocupación temporaria” el edificio de la fábrica textil y expropió de manera definitiva las máquinas, marcas y patentes, hasta el monto de 150 000 pesos. La decisión implica que el Gobierno de la Ciudad pagará durante dos años un alquiler a los antiguos dueños, tal como está haciendo en otros casos de expropiaciones temporarias, y cederá las maquinarias en comodato a la cooperativa.

por el cual la nueva Cooperativa 18 de Diciembre deberá aceptar a los ex empleados que no participaron de la toma y ahora quieran sumarse, reconociéndoles igualdad de derechos. También señala que en el edificio funcionará, además de la textil, una escuela de confección.

También se incluyó en el análisis a IMPA, Cooperativa de Trabajo Limitada (aluminio). Se trata de una empresa que data de 1918 y en 1935 comenzó a desarrollar el laminado de aluminio en el país. En 1948 fue estatizada y se convirtió en una clave para el desarrollo de la aviación y la fabricación de bicicletas. En 1961 el gobierno obligó a los trabajadores a elegir entre convertirse en cooperativa o quedarse sin la fuente de trabajo. Ante la situación, se constituyeron en cooperativa. En 1995 comenzó a disminuir su nivel de rentabilidad debido a la imposibilidad de competir con un monopolio del aluminio y a problemas de gestión. En 1997 se presentó a concurso con destino de quiebra y un año después un grupo de asociados se tomó la empresa, eligiendo un nuevo consejo, que negoció el concurso a 10 años.²¹ La cooperativa de IMPA es el modelo en que se han reflejado muchas de las empresas recuperadas surgidas en 2001, además de ser los trabajadores y abogados vinculados a la misma los promotores del Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas.

21 Por Ley N° 603 (junio 2001-decreto 902) se le otorgó un subsidio de \$ 400 000 (US\$ 400 000 ese año) con obligaciones a cumplir por la beneficiaria, aparte de reintegrar el monto recibido cuando tuviese medios para hacerlo, según lo establecido por el artículo 620 del Código Civil. Las obligaciones (artículo 2) son: enmarcarse en un plan de asistencia integral que formule la Secretaría de Desarrollo Económico, destinado a subsanar los aspectos no financieros que están afectando su normal desenvolvimiento; realizar las siguientes actividades dentro de las instalaciones por un plazo mínimo de 3 años a partir del otorgamiento del subsidio: programa de actividades culturales que incluya la puesta en escena de obras de teatro, espectáculos de danza y musicales, el desarrollo de talleres de enseñanza de pintura, de actividades circenses, de música y de interpretación de instrumentos musicales; un plan de educación cooperativa, otro de educación ecológica, de pasantías y de capacitación para alumnos de escuelas públicas de la ciudad; ceder en comodato, dentro de sus instalaciones, un espacio para que la Secretaría de Desarrollo Económico instale y administre una incubadora de empresas para la capacitación empresarial y la coordinación de iniciativas para posibilitar la gestación de nuevas actividades productivas. Debían ceder en comodato, al menos, 4 salas para ser utilizadas para atención primaria de salud, por la Secretaría de Salud del Gobierno de la Ciudad.

Cuadro 3
 CARACTERÍSTICAS DE LAS
 EMPRESAS RECUPERADAS ESTUDIADAS

Empresas seleccionadas	Rubro	Forma de organización	Fecha de recuperación	Número de trabajadores antes de la crisis (estimación) ^a	Número de trabajadores		Situación actual
					Total	Mujeres	
Brukman	Textil	Cooperativa	2001	70	56	40	En proceso de activación
IMPA	Aluminio	Cooperativa	1998	1 200	136	20	Activa
Ghelco	Insumos para heladerías	Cooperativa	2002	50	43	1	Activa
Grisinópolis	Panificadora	Cooperativa	2002	24	16	5	Activa

Fuente: Entrevistas e información periodística.

^a No se pudo disponer de estimaciones referidas al número de trabajadoras.

2. Análisis de las dimensiones de calidad en el empleo

a) Organización interna

Salvo en los casos donde la actividad requiere de una alta calificación, como ocurre en IMPA, las tareas en las empresas recuperadas se han organizado bajo el criterio de la polifuncionalidad, con una alta rotación y movilidad. Esto es considerado un logro, puesto que se trata de una posibilidad de aprendizaje –“*todos sabemos hacer todo*”, señalan los trabajadores– que les permite conocer el proceso productivo completo, en contraposición con la forma organizativa previa: la rigidez de la asignación de tareas, el desconocimiento de otros sectores y actividades y las dificultades para aprender que encontraban los recién ingresados. A la vez, este sistema permite mayor eficiencia, ya que, por ejemplo, el proceso no se detiene ante la ausencia de algún trabajador, puesto que su función puede ser ejercida por otro, siendo el sistema más flexible y adaptable a las necesidades de la producción.

En algunas empresas la división organizativa no corresponde del todo con la horizontalidad de los salarios, lo que será analizado más adelante, dado que se mantienen las funciones de encargados por área o sector, aunque en reemplazo de los antiguos capataces, ahora se trata de coordinadores. Denota una función distinta que un simple cambio de nombre y es más volcada a la organización de la producción y la calidad del producto que al ejercicio del control disciplinario. En otras empresas, cuyo proceso de producción es más simple, la organización es menos piramidal, sin la función de encargado o coordinador, y entre todos ejercen el control de calidad del producto.

Al considerarse socios, no dependientes, cambian las prácticas de control, las que tienden a transformarse en autodisciplina –“*antes te quedabas sin tarea y esperabas que te lo traigan, ahora tú vas y lo pides o te incluyes en otras*”, asegura un obrero– y a ser más horizontales: en lugar de sanciones directas o amenazas, se busca en primero la responsabilidad, ya que la obtención de ganancias sólo es posible si todos colaboran. Con esta estructura de incentivos pierden sentido conductas que incurrían con la gerencia anterior, de ocultamiento de información o simulación de situaciones falsas. También existe un alto cumplimiento de las tareas y horarios, de lo que dependen la producción y las utilidades.

La nueva responsabilidad laboral es acompañada en algunos casos por una reformulación de las competencias técnicas y administrativas. En la mayoría de los casos donde había funciones técnicas, especialmente ingenieros, éstos no siguieron en la nueva etapa. En general, esto no ocasiona problemas en los obreros, quienes se consideran con la competencia suficiente acerca de las máquinas y el planeamiento de las actividades.

Donde fue posible superar la especialización, se combinó la alta motivación de los trabajadores con bajos grados de requerimientos específicos: hubo rotaciones que dependían de las condiciones personales y de la rapidez de aprendizaje de los aspectos centrales de la tarea, siempre dentro de la socialización laboral en el mismo tipo de empresa (considerando que los trabajadores de estas cooperativas tienen, como mínimo, entre 10 y 15 años de antigüedad), la que incluye la segmentación horizontal por sexo de las funciones. En los trabajos más especializados y segmentados no se llevó a cabo de modo completo la polifuncionalidad. Por ejemplo, en IMPA, los maquinistas de las secciones fundición, laminados y prensado continuaron en sus tareas, mientras las mujeres de ensamblados de piezas para la venta, área administrativa y limpieza rotaron dentro del segmento de ocupaciones femeninas.

Los obreros vienen de experiencias donde sólo debían abocarse a lo que ocurría en su actividad directa, carecían de información sobre otros aspectos y sectores del circuito productivo. En consecuencia, otra dimensión que aparece valorada como irrupción del cambio es la comunicación intraorganizacional, asumida como uno de los nudos críticos para la gestión exitosa de los nuevos emprendimientos. La información y la transparencia se consideran claves en la gestión cooperativa. Han evolucionado de la rigidez de una organización taylorista, con conducciones verticales, formalistas, controladoras, a otra forma organizativa flexible, participativa, autorregulada y solidaria. De trabajadores desmotivados, rutinarios e individualistas, pasaron a ser trabajadores con altos niveles de responsabilidad, innovadores, con intereses no solo económicos, sino solidarios y colectivos.

b) Toma de decisiones

Muchas de las nuevas cooperativas de trabajo toman las decisiones en asambleas, ya que los trabajadores no desean manejarse con un

consejo de administración al estilo de las cooperativas tradicionales. En este nuevo cooperativismo los trabajadores son socios, mientras en las cooperativas tradicionales existe generalmente un plantel de asalariados y de gerentes y técnicos. La experiencia de muchas cooperativas en que el consejo de administración se convierte en una instancia cada vez más burocrática, impidiendo la participación real de los trabajadores, el control y seguimiento de sus decisiones, se vincula con el rechazo a esta figura.²²

La asamblea aparece como el ámbito privilegiado para la toma de decisiones. Esta modalidad horizontal llegó a provocar cierta tensión en cuanto al tiempo dedicado a la producción y el tiempo para opinar, informarse y decidir. En algunos casos acordaron que las asambleas se realicen fuera del horario laboral habitual; también se observa en otros casos una incipiente y paulatina instancia de delegación en un consejo con capacidad de decisión. En las instancias colectivas, la participación de hombres y mujeres es paritaria. El núcleo más movilizado manifiesta un interés elevado de participación en las asambleas, pero también se observa un sector minoritario que sigue realizando su jornada laboral sin preocuparse más allá del cumplimiento de su tarea y de retirar su ganancia semanal.

La realización de asambleas implicó un aprendizaje colectivo, que les permitió establecer un cierto grado de entendimiento mutuo y de acuerdos en torno a objetivos y valores comunes, ya que es el espacio donde se dirimen los desacuerdos y conflictos. El contraste respecto a la situación anterior es notorio: sólo se preocupaban de cumplir su tarea y no tenían información ni responsabilidad sobre todo el proceso productivo y el rendimiento de la empresa. Ahora están involucrados y son partícipes de las ganancias, por tanto se ocupan y preocupan, generando ideas y propuestas casi de manera permanente. Esta lógica se encuentra más vinculada a la economía solidaria, que a la rentabilidad empresarial, por lo que en este sentido presentan resistencias a la gestión tradicional (Caputo y Saavedra, 2002).

22 IMPA es una excepción en las empresas observadas en esta investigación, ya que cuenta con un consejo, que realiza la labor gerencial. De todos modos, las asambleas son frecuentes.

c) *Liderazgos*

Los liderazgos suelen ser asumidos por trabajadores(as) en su mayoría sin antecedentes en participación sindical. Especialmente las mujeres han ido realizando un aprendizaje que las posiciona como líderes, como en el caso de Grisinópolis o Brukman. Esto es atribuible a la participación activa de las mismas en los procesos de recuperación de las fábricas.

En los casos de las mujeres que ejercen posiciones de conducción bajo la nueva forma organizativa, éstas no consideran haberse sentido discriminadas por su condición femenina, y reconocen un trato igualitario (incluso en algunos sectores muy masculinos, como en IMPA), ganado en las diferentes instancias de la recuperación, defendiendo sus derechos en tanto trabajadoras. También los hombres consideran que existe esta igualdad, pero es necesario tener presente que retórica de la igualdad puede contribuir a diluir las diferenciaciones de género que están presentes, pero invisibilizadas en este mito instituyente.

En los primeros momentos críticos de las recuperaciones las respuestas de hombres y mujeres han sido heterogéneas. En la fábrica textil Brukman, donde las mujeres son mayoría, la resistencia la encabezaron las mismas, obligando a los hombres a permanecer en el edificio, para impedir el desalojo, siendo algunas encarceladas. Una obrera de Brukman afirma: “*acá las que van adelante son las mujeres*”, explicando que los hombres temen más el despido, lo que sería atribuible a las convenciones sociales que los consideran como proveedores y responsables del sustento diario. En el otro extremo, en la fábrica de productos para helados Ghelco, las mujeres, muchas veces a instancias de los maridos, o por ser familiares de los dueños, no se sumaron a las movilizaciones.

La capacidad de liderazgo y negociación de las mujeres se desarrolla en mesas de discusión frente a las amenazas de desalojo y para la organización de la cooperativa, con jueces, abogados, legisladores y funcionarios de gobierno. Asimismo, desarrollan las habilidades de articulación en los encuentros con trabajadores ocupados y desocupados (piqueteros), en la organización de marchas de protesta, en reuniones con integrantes de asambleas barriales, en charlas en universidades y en relaciones con los medios de comunicación. También han comenzado a

participar en los últimos dos Encuentros Nacionales de Mujeres,²³ integrándose en los talleres donde se discuten los problemas laborales y en otros vinculados a demandas específicas de género: la legalización del aborto, la entrega de anticonceptivos, las medidas para enfrentar la violencia contra las mujeres.

Todas manifiestan la necesidad de aprender más, tanto en lo referente a la política como en los aspectos legales de la recuperación y sostenimiento de las empresas. No se observa un similar planteamiento de carencias en la mayoría de los discursos masculinos.

Si bien en una primera aproximación se refiere un trato igualitario entre hombres y mujeres, algunas expresan que están tratando que éstos valoren su capacidad para el manejo económico de la cooperativa. En otros casos, la actitud de alerta frente a procedimientos oscuros de conducción (por ejemplo, de una presidenta de un consejo), era descalificada cuando la expresaba una mujer, pero acogida cuando algunos hombres comenzaron a formularla. Tales ejemplos permiten aseverar que la igualdad es un proceso que debería ser profundizado, más que darlo por sentado.

d) *Tipo y frecuencia de ingresos*

Las cooperativas de trabajo ponen el acento en las dimensiones solidarias y colectivas. En casi todas no existen diferencias salariales: sus miembros, independientemente de las funciones que cumplen, reciben el mismo ingreso.²⁴ Las tareas de administración, contables y de comercialización son desempeñadas por los propios trabajadores que se distribuyen en esos puestos de trabajo voluntariamente. Al comienzo cuentan con el seguro de desempleo de \$ 250 (US\$ 73.52). En general, mantienen una frecuencia semanal para el retiro de los fondos y los montos son sumamente variables (de obtener \$ 50 o mucho menos a la semana en los comienzos, a retiros de \$ 600 a \$ 1 000 mensuales (US\$ 14.70, US\$ 176.47 y US\$ 294.12, respectivamente) cuando la fábrica restablece

23 Son anuales, autoconvocados y pluralistas.

24 En las cooperativas de trabajo tradicionales, los administrativos, técnicos o personal calificado tienen una remuneración mayor.

la cadena productiva). En IMPA, el retiro es de alrededor de \$ 900 (US\$ 264.71); en Grisinópolis de \$ 600 (US\$ 176.47); en Ghelco, como es una actividad muy estacional, los retiros varían entre \$ 1 500 (en temporada, US\$ 441.18) a \$ 1 000 (US\$ 294.12). Durante el año en que Brukman estuvo manejado por las obreras, los retiros eran en promedio \$ 600 (US\$ 176.47).

Las empresas recuperadas redefinen la típica relación salarial obrero-patrón, ya que al constituirse en cooperativas son los trabajadores quienes asumen la gestión de la empresa, operando bajo la modalidad del 'retiro a cuenta de resultado'. En la nueva situación no existen sueldos, son asociados de una cooperativa y juntos llevan a cabo la gestión de la empresa. El reparto de ganancias se produce después de la compra de materia prima y el pago de servicios (luz, agua, gas y teléfono), que se asumen como prioritarios. Se modifica la estructura salarial previa que fijaba sueldos según las diferentes funciones y niveles de responsabilidad, ya que en la distribución igualitaria no se distingue por estos factores. En este sentido, las mujeres que en la anterior situación tenían sueldos más bajos que los hombres son beneficiadas por la nueva norma.

La nivelación se presenta como un acuerdo polémico y en permanente tensión. Por un lado están quienes defienden con vehemencia este arreglo e incluso le otorgan un lugar destacado en tanto definen una nueva relación horizontal y solidaria en la empresa. Por otro, emergen algunas expresiones explícitas que cuestionan esta modalidad, en tanto se la considera injusta para quienes ejercen mayores niveles de responsabilidad (algunos utilizan coordinadores por sector que reemplazan a los anteriores capataces), cumplen funciones de conducción o bien cuentan con cierto grado de calificación (por ejemplo, los maquinistas en IMPA).

El problema más apremiante que tenían con la patronal era la deuda de los sueldos atrasados. Sin embargo, el pedido de quiebra de los anteriores dueños aleja a los trabajadores de cualquier expectativa en torno a la posibilidad de cobrar lo atrasado. Desde ese momento, la apuesta es hacia el futuro y queda relegado el reclamo de lo adeudado. Por supuesto, este cambio no es asumido por la totalidad, los más involucrados son quienes tuvieron mayor actividad en los momentos de la lucha inicial. Para otros, se trata de sostener sus ingresos, y más allá de los cambios, continúan trabajando al ritmo anterior, cumpliendo un horario similar y atentos a lo que cada semana o quincena puedan retirar.

e) *Jornada laboral*

En las empresas recuperadas que se analizan disminuyó en una hora la jornada laboral, de 9 a 8 horas diarias. Se observa también una extensión de esa jornada en tareas que no eran las habituales.²⁵ Al menos el núcleo de trabajadores más implicados en la organización suele quedarse al atardecer, para realizar reuniones informativas acerca de la situación jurídica de la empresa, vincularse con otras empresas recuperadas y organizaciones sociales o bien resolver asuntos referidos a las actividades nuevas al interior del espacio fabril (culturales, educativas, de salud, etc.).

En todos los casos se mantiene la modalidad de reconocimiento de las horas extras, pero sólo si las ganancias lo permiten. Sin embargo, en algunos casos se decide la extensión de la jornada laboral por necesidades de producción o bien como resultado de una estrategia de reducción de costos, pero cualquiera sea el motivo, en todos los casos esta medida tiene carácter excepcional y requiere de la decisión colectiva.

f) *Confiabilidad en el trabajo y los ingresos: estabilidad laboral*

Como la mayoría de los trabajadores de empresas recuperadas tiene una larga trayectoria en las firmas, la situación de conflicto colisiona con la idea de una estabilidad laboral que sería coronada por la jubilación. Muchos son personas mayores (en los casos estudiados la media es de 45 años) y saben que tendrían enormes dificultades de conseguir otro empleo e intentan evitar quedar dependiendo de la ayuda asistencial del Estado.

El miedo y la incertidumbre aparecen por consiguiente como características reiteradas de estos procesos. Mientras el primero parece ser el rasgo predominante de la etapa inicial, la segunda se mantiene de forma constante, casi como un dato del nuevo escenario. El miedo se observa en

25 Se eximen del análisis los períodos de confrontación durante la ocupación, donde en algunos casos se realizan guardias que se prolongan de manera ininterrumpida y surgen avatares imprevisibles que pueden requerir la presencia de todo el personal para resistir la amenaza de desalojo.

varios aspectos: a quedarse sin trabajo; a los riesgos de la misma recuperación; al desalojo por parte de la policía y la represión; al regreso de los dueños. Posteriormente, aparece en los temores y dudas respecto del funcionamiento de la empresa: qué se puede tocar y qué no; qué hacer con el stock; si podrían asumir sus nuevas responsabilidades; cómo hacer producir la fábrica; si conseguirían ingresos suficientes.

Los grados de éxito de estas cooperativas son muy variados, pero aquellas que continúan, lo hacen en un escenario de permanente incertidumbre económica y legal. Esta nueva forma laboral implica un desafío casi cotidiano, aún en los casos que suscita expectativas favorables. Tal vez la inseguridad constante sea la característica más determinante al contrastar entre antes y después de la ocupación: algunos añoran la época en que sólo se preocupaban de cumplir con su jornada laboral. Los tiempos pasados de estabilidad son recordados con cierta nostalgia, pero también ahora son más conscientes de las dificultades del contexto, aunque tienen expectativas favorables sobre el futuro. El tiempo transcurrido administrando la empresa, produciendo y obteniendo un ingreso digno por las tareas realizadas, aún sin créditos ni posibilidades de expansión (como sucede en la mayor parte de las PYMES en Argentina, debido al deterioro del aparato productivo y del crédito) les sirve (también a los formadores de políticas) como confirmación de que éstas son sustentables. El reposicionamiento que implicó hacerse cargo de la gestión es sobrellevado con orgullo y expectativas positivas respecto al futuro, en algunos casos incluso imaginando una herencia para sus propios hijos. También aparece, particularmente en las personas mayores, una añoranza por el espacio perdido, el salario y el puesto de trabajo estable. En este contexto, el caso de Brukman ha sobrellevado más dificultades que el resto de las empresas consideradas en este estudio.

g) Puestos de trabajo

Las empresas recuperadas sustentan sus acciones en la defensa de los puestos de trabajo, poniendo en el eje de la discusión el valor público del trabajo, el derecho al mismo y la importancia de una economía que genere ocupaciones. El reinicio de las actividades, al volver a poner en funcionamiento a las máquinas, se transforma en una escena emotiva, que excede el hecho mismo de la recuperación de la fábrica y da cuenta

de que en la producción hay más factores envueltos que la obtención de un salario, en términos de identidad, pertenencia y dignidad.

Los trabajadores mantienen una fuerte expectativa de alcanzar bajo la nueva modalidad una situación, si no similar, al menos parecida a los niveles de producción de cuando la empresa funcionaba bien, que incluso permita la inclusión de desocupados, aunque esta posición genera tensiones al administrar por sí mismos la empresa y tener que decidir sobre la incorporación o no de más trabajadores. En IMPA, por ejemplo, esta situación tiene matices, según una combinación de decisiones estratégicas, vinculadas a la sustentabilidad política y a la económica: en algunos casos implicó la decisión, a través de la asamblea, de la incorporación de más personal, aunque los niveles de producción y rendimiento no requerían el incremento de mano de obra.²⁶ Las decisiones se tomaron de manera muy consciente de la contradicción entre los patrones económicos de racionalidad económica empresarial y el criterio de solidaridad, que implicaba menores ganancias para cada integrante de la cooperativa –uno de los líderes dice: “*fue una decisión política, no una decisión empresarial*”–; en otro momento, debido al incremento de pedidos debieron tomar más trabajadores, ex compañeros e hijos de los socios. En Ghelco y en Brukman, el aumento de la producción generó el ingreso de más trabajadores, vinculados a las familias de los actuales cooperativistas o ex compañeros, que no habían estado en la ocupación por razones diversas: entre ellas, por haber considerado que el conflicto era inconducente y haber creído en las promesas patronales.

h) Protección social

La protección social es uno de los aspectos de riesgo de estos nuevos emprendimientos. Las empresas recuperadas no cuentan con cobertura social formalizada, sobre todo durante la etapa inicial; más bien establecen relaciones con aliados que garantizan una cierta cobertura para el cuidado de la salud. Se observan variantes que oscilan desde la

26 La mayoría de los casos corresponde a la reincorporación de trabajadores que habían sido despedidos por la patronal. Esto es concebido también como un acto de justicia respecto de quienes integraron antes la empresa.

atención “especial” en un hospital público cercano al establecimiento, donde consiguen un trato preferencial, hasta en los casos en que mantienen buenas relaciones con el sindicato, en que éste los sigue considerando afiliados aún sin estar realizando los aportes al mismo.

Antes de entrar al proceso de quiebra, en general las empresas acarrearán deudas de aportes jubilatorios. En la totalidad de los casos examinados, los nuevos emprendimientos resuelven estos problemas de acuerdo a la urgencia y a cada coyuntura.²⁷

Los trabajadores –hombres y mujeres– no manifiestan públicamente la misma preocupación por la vulnerabilidad en la protección social que respecto de sus ingresos. Esto puede responder a que el objetivo del esfuerzo se dirige a reactivar la producción, pero también podría deberse a que en la situación anterior estuviesen haciendo escaso uso de los servicios sociales del sindicato, o incluso que éstos no difieran demasiado de la atención en un hospital público, en el contexto de deterioro de las obras sociales y de la salud pública en Argentina.

Las alternativas que encuentran ante la necesidad de contar con un servicio de salud son frágiles y transitorias. En este sentido, existen distintas iniciativas para considerar este problema: la promoción de una ley marco que incluye la protección social como un aspecto a resguardar durante los años iniciales del emprendimiento, la recuperación de una ex clínica médica para ponerla en funcionamiento con una oferta de cobertura dirigida hacia los trabajadores de las empresas recuperadas, y la contratación de una cobertura privada.

Probablemente las edades de los trabajadores han sido un factor para que no aparecieran en ningún momento cuestiones vinculadas a la protección de la maternidad o el cuidado de niños pequeños, ya que en su mayoría tienen hijos adolescentes o adultos.

i) *Riesgos de accidentes*

A los típicos riesgos de trabajo propios de cada rama, en el caso de las empresas recuperadas se suma uno nuevo, que no es propiamente

27 Individualmente las personas con edad de jubilarse tratan de regularizar su situación por las deudas de aportes patronales, encontrando con asesoría legal formas de solución; en algunos casos, la nueva cooperativa se ha hecho cargo de lo adeudado por los anteriores dueños.

un riesgo laboral, sino que está vinculado con las actividades de la misma recuperación: durante ese proceso en muchos casos estaba presente la posibilidad del desalojo, lo que en algunas ocasiones se concretó. Las consecuencias casi impredecibles de una represión policial se ven agravadas porque una proporción importante de estos trabajadores son personas mayores, poco acostumbrados a prácticas de movilización y resistencia, ya que en su horizonte la estabilidad laboral estaba garantizada y no solían participar de las protestas sociales.

El problema de los accidentes laborales propiamente dichos no aparece como relevante, y los trabajadores sólo manifiestan la necesidad de tener cuidado y precaución. En una de las empresas recuperadas se menciona la falta de cuidado de la patronal, que podía llevar a los obreros a accidentarse (por ejemplo, colocar en el manejo de una máquina a una persona sin entrenamiento), o exigir el traslado de elementos pesados a las mujeres, lo que ya había sido objeto de reclamos de los delegados gremiales.

Los sentimientos asociados con su situación (desgaste previo, humillaciones y maltrato sufridos,²⁸ miedo, sensación de triunfo, incertidumbre) junto con el cambio que significa hacerse cargo de la empresa, han contribuido a que los(as) trabajadores(as) desarrollen diversos síntomas físicos y psicológicos, mayoritariamente relatados por las mujeres y por algunos hombres mayores. En las etapas previas a la eclosión del conflicto eran frecuentes el insomnio, los pensamientos reiterados acerca del futuro laboral inmediato sin empleo y sin salario. Después aparecen otros síntomas: cansancio, agotamiento, hipertensión, dolores de cabeza, angustia, que en diverso grado están todavía presentes, puesto que la situación laboral tiene contenidos de precariedad y de incertidumbre por el futuro, ambos factores de riesgo para la salud de los trabajadores.

j) *Formación profesional*

En la mayoría de los casos, la formación de cooperativas respondió a una decisión coyuntural, táctica y de conveniencia, no a un proyecto

28 Entre estas situaciones, por ejemplo, cobrar \$ 2 por semana y recibir el dinero del vale en bolsitas de monedas.

previo. Salvo excepciones (como el caso de IMPA que ya era cooperativa), los trabajadores casi no sabían qué era ser una cooperativa. El proceso significó un aprendizaje situacional, ya que no tuvieron espacios de capacitación explícitos, más allá de charlas explicativas e informativas (algunas a cargo de profesionales). La mayoría pudo incursionar en las áreas contables, administrativas y de planificación que hasta entonces estaban prácticamente vedadas. A la vez tuvieron que incorporar rápidamente conocimientos básicos de derecho, para defender sus intereses y comprender el proceso que les proponían los abogados.

Sin embargo esto es insuficiente. Muchos(as) de los trabajadores manifiestan necesidades de capacitación, especialmente para las nuevas actividades: cooperativismo, procesos administrativos, comercialización y costos, más que en el manejo de la producción.

k) *Clima sociolaboral*

En la dimensión del clima sociolaboral²⁹ se pueden observar altos grados de satisfacción por parte de los trabajadores de ambos sexos. Esto es explicitado de manera variada, según cada empresa y aún cada sector. Algunos relatos mencionan períodos de alta tensión interna a partir de un régimen disciplinario sumamente rígido, donde no se les permitía dialogar, ni escuchar música mientras trabajaban, por ejemplo. Predominaba un escaso conocimiento mutuo, una organización del trabajo segmentada, con una fuerte distinción entre las áreas administrativas y de gerencia respecto de las áreas de producción. Estas resultaban casi inaccesibles para la mayoría de los(as) trabajadores(as), aún en el caso de IMPA que, como se ha señalado, ya era una cooperativa. De hecho,

29 El concepto de *clima social* engloba los valores, normas, actitudes, conductas y sentimientos de los miembros de un sistema social, tal como es percibido por los mismos. Portes (1975), Payne y Pugh (1976) y Moss e Insel (1976) consideran tres dimensiones del clima social: relación (incluye implicación, apoyos mutuos y autonomía); crecimiento personal (desarrollo personal y autoafirmación) y mantenimiento y cambio del sistema (objetivos claros y tendencia a la innovación). Dado el carácter exploratorio del estudio que se presenta, se ha tomado en general la variable del clima laboral sin hacer estas distinciones, pero se considera que la apertura de las mismas puede ser conveniente para profundizar en detalle en esta variable.

una de las primeras conquistas, con una fuerte dosis de simbolismo, fue apropiarse de esos lugares.³⁰ También en algunas empresas recuperadas los trabajadores reorganizaron la distribución espacial, tendiendo a concentrar las actividades, dar más fluidez a la comunicación y a reducir costos en ciertos casos.

El tránsito por un período de crisis y el conflicto dejaron huellas muy marcadas. El proceso de recuperación y puesta en funcionamiento forjó la identidad y definió un sentido de pertenencia colectivo. Transitaron por la adversidad, en muchos casos sin apoyo de sus propios sindicatos. En ese escenario se sostuvieron mutuamente y asumieron compromisos compartidos, poniendo a prueba la solidaridad y consolidando los lazos de confianza. El proceso se cristalizó como una experiencia de convivencia. No se refieren situaciones de acoso laboral, sino más bien de asombro por parte de los hombres ante las capacidades desplegadas por las mujeres, que denotan lo poco esperables que eran las mismas en el contexto de las relaciones de género anteriores.

Lo anterior, por cierto, no significa que al interior de cada emprendimiento exista un consenso permanente y trato igualitario *per se*. Muy por el contrario, la instauración de las asambleas como mecanismos de debate y decisión permitió un aprendizaje en torno a que existe un ámbito para discutir, establecer acuerdos y aprender a tratarse como iguales. Aun cuando se entablan apasionados debates, éstos no llegan a la ruptura ni a posiciones antagónicas que impidan la convivencia y la producción.

Es interesante contrastar también el posicionamiento de los trabajadores respecto a la vinculación mutua y al cambio que significó la nueva modalidad de autogestión. Si antes los reclamos de abandono hacia la patronal se correspondían con un sentido de pertenencia a la empresa en términos paternalistas, ahora se vislumbra que los comentarios y hasta las desavenencias se inscriben en un sentido de pertenencia más ligado a relaciones horizontales. Las mismas parecen encontrar sus límites en la relación con las personas que desde afuera colaboraron en la lucha –abogados, referentes políticos, sindicales, militantes que colaboraron

30 Donde antes se instalaba un gerente o un dueño no dialogaba con algún obrero, hoy se desarrollan las asambleas o las reuniones de consejos de las cooperativas.

con el aporte del capital inicial para retomar la producción– con los que los(as) trabajadores(as) establecen una relación de respeto, admiración y confianza.

l) *Conciencia laboral, social y política*

La mayoría de los trabajadores tenía escasa vinculación con lo que ocurría en su entorno; muchos consideraban que la situación social no los iba a afectar y creían que tendrían continuidad laboral y en la empresa. Muchas mujeres carecían de experiencia sindical o política anterior y no mostraban niveles de conciencia que les permitieran solidarizarse, por ejemplo, con los trabajadores desocupados, personas sin techo o niños en la calle.

Al entrar en el proceso de conflicto debieron debatir acerca de las causas de su situación y resolver sobre caminos posibles futuros. Debieron aprender estrategias de organización que incluyeron actividades para recaudar fondos. Fueron sorprendidos por la solidaridad que encontraron entre los vecinos, estudiantes, movimientos de desocupados y asambleas barriales: emergió un mundo que existía pero desconocían.

Hubo también una incipiente construcción de nuevas identidades cuando a través de la autogestión y la conformación de cooperativas (u otras formas de organización) pasaron a ser socios y propietarios. La orientación que le otorgaron al proyecto de la empresa recuperada presenta bastantes diferencias con la típica empresa capitalista, sólo preocupada de la obtención de ganancias: desde la mencionada centralidad de la defensa del trabajo que le da origen, hasta la vinculación con otros emprendimientos similares y organizaciones sociales, y la apertura de la fábrica hacia la comunidad, dan cuenta de una configuración distinta. Casi todas las mujeres refieren que en los momentos límites emergieron capacidades de lucha y liderazgo, aprendidas en la vida de madres trabajadoras.³¹

31 “Seguramente tenía esa capacidad muy escondida y era parte de mí, pero nunca la había desarrollado, entonces tiene que ser que seguramente lo tuve y nunca me di cuenta”, dijo una trabajadora de Brukman en una entrevista. Agrega: “fuimos sacando cada uno de adentro la capacidad de hacer cosas que no sabíamos que podíamos hacer”.

A su vez, la permanente incertidumbre en torno a la continuidad del proyecto, generalmente por cuestiones jurídicas más que económicas, estableció la necesidad de mantener cierto estado permanente de resistencia y el desafío de demostrar la viabilidad de éste. Este desafío para algunos también implicaba la posibilidad de encerrarse en la misma empresa y transformarse en empresarios.

m) *Transformaciones personales y familiares*

Esta es una de las dimensiones donde las diferencias de género aparecieron de forma más explícita. Muchas mujeres tuvieron que enfrentar la oposición soterrada o el temor de sus familiares más cercanos –hijos, esposos y padres– a su participación en las empresas recuperadas. Este conflicto refleja, en general, una tensión difícil de resolver entre el desempeño en el mercado laboral y el cumplimiento de las tareas domésticas.

Los conflictos y la participación activa en la gestión empresarial demandan tiempos que muchas veces cubren días enteros. Como les sucedió a otras mujeres, la participación en la acción colectiva fue modificando la percepción de las propias capacidades en un ámbito diferente al privado familiar o al interior de la fábrica. Algunas han desarrollado más autoridad en sus hogares, pudiendo hacerse escuchar y respetar, negociando desde un lugar de derechos con sus maridos y/o sus hijos.

Otras mujeres que desempeñan en un papel son las esposas de los trabajadores. En una de las empresas (IMPA) hubo consultas con los trabajadores y de éstos con sus familias para acordar la creación de la cooperativa y establecer compromisos durables basados en el entendimiento de qué significaba constituirse y asumir la actividad de ese modo. Se consideraba así la necesidad de evitar situaciones de tensión entre la esfera familiar y la laboral. En otros casos, el papel protagónico de las esposas no fue reconocido y se las excluyó del emprendimiento, para que los maridos, si ocupaban una posición de liderazgo, no fueran acusados de favoritismo. Por último, hubo un grupo que no pudo sobreponerse a los temores propios y familiares para participar en esta actividad.

D. CONCLUSIONES

Los emprendimientos de economía social surgieron en el contexto de movilización y politización promovido por los nuevos movimientos sociales. La producción, la distribución, el consumo, la relación con otras experiencias constituyen un modelo alternativo al fracaso de la pura economía de mercado. En estas iniciativas es central la dimensión pública de las actividades, y la generación no sólo de ingresos monetarios, sino de bienes públicos, vinculados a la democratización de la cultura, y en algunas experiencias en desarrollo, a la educación y a la salud. En este sentido, las cooperativas de trabajo pueden diferenciarse de las viejas formas cooperativas: no hay asalariados, todos son socios y en vez de sueldos, hacen retiros a cuenta de resultados, que en los cuatro casos estudiados se realizan en forma igualitaria.

Las formas de autoorganización transforman las rígidas barreras del mundo fabril, en un nuevo marco de relaciones más horizontales e igualitarias entre obreros, administrativos, técnicos y profesionales. Aquí se desplegarán las incipientes tensiones de los procesos de diferenciación. La prioridad parece dada por la discusión entre igualdad y diferenciación salarial. En esta nueva horizontalidad, las mujeres son incluidas en este tratamiento igualitario.

En muchos casos son procesos dinámicos y abiertos en varios sentidos: flexibles en cuanto a las estrategias a utilizar, abiertos a la comunidad, proclives a la articulación con otras iniciativas. Esta apertura también acompaña el proceso de apropiación y enfatiza la misma redefinición en torno al lugar de trabajo, que se convierte en un valor público.

La situación específica de las mujeres trabajadoras al interior de estos movimientos es considerada desde dos posiciones opuestas. Por un lado, la que sostiene una perspectiva tradicional de análisis y, por otro, la que ubica el protagonismo de las trabajadoras al mismo nivel de la reivindicación y la lucha sectorial. La primera perspectiva, institucional, enfatiza el análisis en los aspectos organizacionales de las fábricas y deja en un lugar marginal los elementos innovadores, como el nuevo carácter de las cooperativas ya señalado, el retiro igualitario de dinero y la participación de los trabajadores en el proceso productivo. Desde esta posición resulta difícil reconocer los nuevos aprendizajes y liderazgos sociales, ya que se considera improbable que los hombres y mujeres sin

experiencia sindical o política previa puedan ejercer puestos de conducción, minimizando la experiencia intensa de aprendizaje del movimiento popular que se intensificó durante los días que siguieron al 19 y 20 de diciembre de 2001.³² En este sentido, estiman que no existiría un desarrollo de agentes reflexivos con capacidad de decisión, sino una masa disponible para ser cooptada por mediadores simbólicos y políticos.

La segunda posición, “movimientista”, encuentra su mayor referente empírico en una de las empresas recuperadas, la textil Brukman, donde predominan las mujeres, cuyo caso ha pasado a ser emblemático. Las mismas, como ya se ha mencionado, después de recuperar la fábrica y ponerla a producir, sufrieron dos desalojos y continuaron su movilización en la calle, sobreviviendo con la ayuda solidaria de numerosos aliados. En general, este es el caso que más se conoce, por el gran impacto que tuvo en los medios y por su ubicación geográfica en el centro de la ciudad, lo cual ha contribuido a tender un velo sobre la situación de puñados de mujeres trabajadoras en otras empresas recuperadas, en las cuales las relaciones de género presentan las contradicciones que ya hemos señalado. Este enfoque, al considerar la lucha de las trabajadoras en tanto la lucha como mujeres, deja bajo un manto de invisibilidad las relaciones de género al interior de las demás empresas recuperadas donde las mujeres no son mayoría. Se pierde así la posibilidad de examinar qué sucede en la conformación de estos nuevos espacios que, al menos inicialmente, plantean la configuración de un imaginario igualitario.

Desde la reflexión acerca de los casos analizados, ambas perspectivas presentan déficit que tienden a opacar la comprensión de la complejidad de los procesos y relaciones sobre los que estamos reflexionando. Mientras que la óptica institucional se centra en los enfoques tradicionales de análisis y menoscaba las posibilidades que se abren en este nuevo escenario, la óptica “movimientista” queda inmersa en el discurso que proponen algunos sectores como táctica de construcción política. Sin embargo, ninguna permite profundizar sobre los temas incipientes que plantean las empresas recuperadas, entre los cuales no es menor el análisis respecto de la situación de las mujeres; esto es, en qué medida

32 Jornadas del llamado “cacerolazo” que junto con otros factores provocó la caída del Gobierno del Presidente Fernando de la Rúa en Argentina.

esta nueva modalidad productiva que se plantea como horizontal e igualitaria da cuenta de la diferenciación y de la particularidad de la condición de género, pero no para acentuar la discriminación o la falta de acceso de las mujeres a iguales oportunidades que los hombres.

En este estudio se desprenden varios temas centrales relacionados con la calidad del empleo de las mujeres. El primero es que el quiebre producido por la amenaza de pérdida de su trabajo ha constituido en todos los trabajadores y trabajadoras de las empresas recuperadas un punto de inflexión en sus vidas, porque éstos son mayoritariamente personas de más de 45 años, con más de 10 años en las empresas, que sabían desde el comienzo de la crisis que no iban a poder reinsertarse en el mercado laboral como trabajadores asalariados. Esto es particularmente importante para las mujeres: lo que estaba en peligro era un trabajo asalariado, sindicalizado. La pérdida del mismo arroja a las que no pudieron seguir en la movilización al trabajo doméstico en cualquiera de sus formas, no remunerado o mal remunerado, que en estos sectores va de la mano con la pobreza y la desprotección social. Pasan de tener una participación laboral estable, al regreso al hogar y a la no disponibilidad de recursos propios, que se agrava en las mujeres jefas de hogar. Los hombres en la misma situación raramente se ven confinados en el hogar, propio o ajeno. Para hombres y mujeres queda ahora otra salida: formar parte de los numerosos movimientos de desocupados, exigir más subsidios estatales y/o incorporarse a los microemprendimientos comunitarios.

Un segundo aspecto a considerar es que la igualdad de salarios y la rotación en las actividades han beneficiado a las mujeres, aunque las funciones sean definidas como propias de mujeres. Por otra parte, la paridad en los ingresos y la participación en las decisiones generan mayor compromiso en la actividad productiva.

En general, en la industria manufacturera los puestos de dirección estuvieron vedados para obreros y obreras, encontrándose algunos hombres sólo en los puestos intermedios. En la actual situación de las empresas recuperadas hay algunas mujeres en los puestos de conducción y no sólo en aquellas mayoritariamente femeninas, como la textil. El *techo de cristal* pudo ser roto por mujeres sin experiencia anterior en conducción en dos niveles: en la participación en la toma de decisiones colectivas y en el liderazgo de algunas de ellas, ya sea como presidenta, vicepresidenta

o consejera de las cooperativas. Estas transformaciones han sido paulatinas: en la fábrica textil, con mayoría de obreras, durante el primer año de la recuperación era usual observar la presencia de dos líderes, un hombre y una mujer, mientras en el presente son las mujeres quienes conducen.

Las oportunidades de trabajo están, en cierto modo, abordadas en forma igualitaria en ambos sexos. En cambio, las dimensiones de las relaciones de género menos visibles, vinculadas con valoraciones sociales y estereotipos vigentes, entre ellos la segmentación ocupacional, el trato igual en la lucha, pero diferente a la hora de los comentarios y bromas, requerirá para su transformación de la profundización de la conciencia de género que se presenta en forma incipiente.

Además de las condiciones del trabajo, para medir su calidad se incluyen otras dimensiones especialmente la posibilidad de una persona de ser considerada sujeto de derechos. En este enfoque es importante reflexionar acerca del reconocimiento que reciben las mujeres en el lugar de trabajo, en las reuniones con legisladores, docentes de universidades, funcionarios de organismos de crédito, así como el que expresan sus padres, maridos e hijos.

Todas estas dimensiones sugieren que las mujeres están en condiciones de participar en las mesas de diálogo y concertación, puesto que su participación en las nuevas cooperativas, y su relación con los movimientos sociales, partidos políticos, académicos, legisladores, ha permitido la expansión de la conciencia de los derechos y contribuido a la ampliación de la ciudadanía de las trabajadoras.

1. Los desafíos del presente: sugerencias de políticas públicas

La fuerza de los movimientos sociales no debiera ser evaluada en términos cuantitativos, por cuanto su impacto en la sociedad es superior al del número de los que participaron en éstos en 2002. Los trabajadores de las empresas recuperadas –aunque éstas apenas superen el centenar– han mostrado en la mayoría de los casos capacidad para poner a producir fábricas prácticamente abandonadas por sus dueños. Han generado un debate en torno a los límites del derecho de propiedad, puesto en tensión por el derecho al trabajo y por el valor público que concita el mismo en períodos de alto nivel de desempleo.

Este movimiento tiene consecuencias directas para el resto de los trabajadores y en las relaciones sindicatos-patronal. Al asumir la autogestión en unas pocas unidades productivas, los trabajadores ponen en crisis una herramienta que utilizan los empresarios en la negociación colectiva: éstos ya no pueden apelar tan fácilmente a su recurso de última instancia, el cierre del establecimiento (“huelga de inversiones” o “*lock out*”) como instrumento de presión sobre los trabajadores. En los años noventa prevaleció la amenaza de la patronal, del cierre de las empresas como justificación para disminuir los salarios, cambiar las condiciones laborales o despedir a los trabajadores. Actualmente es a la inversa: ante la amenaza de cierre, despidos o disminución de salarios por parte de los empresarios, los representantes de los trabajadores, sectores políticos y abogados laboralistas pueden acudir a la respuesta de “recuperar la empresa”.

En la actualidad puede observarse un cambio de enfoque de varios actores sociales con respecto a las empresas recuperadas y el sector de la economía social. Por ejemplo, la transformación del trabajador en socio de una cooperativa, como resultado de la desaparición de la figura del empresario y la constitución de cooperativas, avaladas por las leyes correspondientes, generó un terreno de debate al interior del movimiento obrero. Actualmente, la CTA presenta entre sus objetivos el desarrollo de un área de propiedad social y en la Confederación General del Trabajo (CGT) se estudia instalar un departamento de cooperativas. El proceso también se observa en algunos sindicatos.

Este cambio de actitud refleja el impacto del movimiento en la sociedad, que ha permitido transitar desde un período en el cual se respondió con acciones tradicionales a nuevas demandas, a otro donde es necesario articular nuevas respuestas. En el mismo sentido, el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas promueve actualmente la Universidad del Pueblo, convocando a los investigadores académicos a sistematizar la información y diagnósticos de las empresas recuperadas –ante la debilidad de los registros disponibles en la actualidad–, para contribuir con propuestas y acompañar a los trabajadores a través de asistencia técnica y capacitación.

La posición de los trabajadores de las empresas recuperadas tiene el apoyo de iniciativas legislativas de diferentes jurisdicciones, que re-

conocen el valor público de la fuente laboral e instrumentan leyes para permitir la continuidad y desarrollo de las cooperativas frente a los procesos de quiebra iniciados por las patronales. Algunas de éstas dan cuenta que el tema forma parte de sus agendas institucionales. La Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires en octubre de 2003 modificó el artículo 9 de la Ley 238, agregándole el siguiente párrafo: “En caso de tratarse de bienes de empresas en proceso de concurso o quiebra debe tomarse como valor objetivo el precio de venta base en remate judicial”.³³ En el mismo mes se promulga una ley para facultar al Poder Ejecutivo a transferir en forma provisoria los certificados del Registro Nacional de Empresas y del Registro Nacional de Productos Alimenticios, eximiendo de impuestos, tasas y sellados para los trámites de habilitación a las Cooperativas La Nueva Esperanza y Vieytes.³⁴

Como la legislación argentina dispone que para realizar una expropiación debe hacerse una ley particular que contemple el caso específico, se han presentado proyectos de Ley Marco en búsqueda de soluciones globales. En el ámbito nacional, en la Cámara de Diputados están en discusión cinco proyectos al respecto. En los mismos se presentan los siguientes puntos: garantías para legalizar la “recuperación” ante incumplimientos salariales de los empresarios, eliminando la figura de “usurpación” que rige actualmente; evitar el fraude y la venta clandestina de activos (“vaciamiento”) por parte de los empresarios; declaración de la utilidad pública de las unidades productivas gestionadas por los trabajadores; facilidades impositivas y reducciones en tarifas de servicios para

33 Según el artículo 9º de esta ley, la indemnización a pagar por quien expropia sólo comprende el valor objetivo del bien al momento de entrar en vigencia la ley que lo hubiere declarado de utilidad pública, los daños que son consecuencia directa e inmediata de la expropiación y los respectivos intereses. No se toman en cuenta circunstancias de carácter personal, los valores afectivos, las ganancias hipotéticas, ni el mayor valor que confiere al bien la obra a ejecutarse. Tampoco se paga lucro cesante. Los contratos celebrados con posterioridad a la fecha de la ley no se consideran para determinar su valor. No se indemnizan las mejoras realizadas en el bien con posterioridad al acto que lo declara afectado a expropiación, salvo las mejoras necesarias. La indemnización se paga en dinero efectivo. Si el expropiado presta su conformidad, quien expropia podrá efectuarlo en otra especie de valor.

34 El presupuesto de la Ciudad de Buenos Aires contempla un Fondo de \$ 1.5 millones (US\$ 441 176) para pagar las expropiaciones a medida que la justicia lo disponga.

las cooperativas y PYMES en situación de deudas acumuladas y vulnerabilidad; la posibilidad de establecer fondos fiduciarios para sostener este tipo de experiencias productivas.

Otro asunto de discusión es la factibilidad de establecer nuevas formas legales, como la “sociedad laboral” originada en el derecho español, que constituye un híbrido entre sociedad anónima y cooperativa, ya que admite socios que participen a través del aporte de capital.

Una de las demandas más urgentes del movimiento de empresas recuperadas es la reforma de la Ley de Quiebras N° 24 552, con el objetivo del mantenimiento del patrimonio y los derechos de propiedad con sentido social, evitando la liquidación de los activos de las fábricas quebradas. La modificación de esta ley permitiría que cada empresa que quiebre pase a manos de los trabajadores, conservando los puestos de trabajo y con la transferencia a su favor de los créditos hipotecarios, prendarios y bancarios. Proponen suspender por dos años la liquidación de la fábrica y cederla en comodato a los trabajadores en cooperativa e iniciar paralelamente procesos individuales de expropiación, cobrando los acreedores con el pago de la indemnización.

Con respecto al crédito, los trabajadores de empresas recuperadas consideran que no están en condiciones de tomarlo a tasas de mercado, por lo que prefieren no endeudarse, pero encuentran serios inconvenientes para expandir la producción. Este es otro aspecto central en las demandas: la creación de un fondo de capital de trabajo para obtener materias primas o realizar inversiones. Funcionarios de bancos estatales coinciden con esta posición e indican la necesidad de subsidiar las tasas de interés para otorgar créditos a planes de negocios presentados por las cooperativas, aunque es un proceso que todavía no cuenta con un amplio consenso. Los obstáculos que plantean las leyes vigentes y la ausencia de herramientas de financiación dificultan la reactivación de las empresas, sin perjuicio de que los problemas de acceso al crédito sean generalizados en las PYMES.

La economía social se contrapone con las iniciativas de trabajo temporal para combatir la pobreza, y puede ser ampliamente promovida desde el Estado y la sociedad civil. El sistema debiera encaminarse a una economía mixta competitiva (sector público, empresarial capitalista y social) y ampliar la inclusión con propuestas de los que hoy se encuentran desocupados y subocupados. El eje estratégico de las propuestas

debe ser la promoción del empleo, en el contexto de profundización de la democratización incipiente de las relaciones laborales.

Tales políticas, resultantes de la interacción de múltiples actores sociales, tanto desde la sociedad civil como desde el Estado, producirán más sinergia social si están enmarcadas en el desarrollo local y/o regional, con planes elaborados por los trabajadores, en conjunto con los sectores que los apoyan. El Gobierno nacional y los Gobiernos provinciales y municipales, así como las universidades y centros de estudios, pueden ofrecer acompañamiento y metodologías apropiadas para el desarrollo del sector.

Varias universidades nacionales trabajan articuladamente con los trabajadores de empresas recuperadas y se están formulando propuestas derivadas del estudio de las experiencias pasadas y actuales, algunas de las cuales son las siguientes:

- impulsar el desarrollo de redes de emprendimientos asociativos;
- proveer asesoría técnica y acceso a nuevas tecnologías y comunicaciones de avanzada;
- ofrecer capacitación a través del sistema educativo, tanto de nivel terciario, universitario, como de educación no formal;
- tramitar un fondo de capital de trabajo y de inversión inicial para los emprendimientos asociativos y, a la vez, desarrollar sistemas de bancos sociales, que canalicen los ahorros populares hacia las actividades económicas de los trabajadores, que otorguen créditos a sola firma, con la presentación y aprobación del plan de negocios;
- liberar de impuestos al sector social de la economía, considerado de interés público;
- reorientar parte del poder de compra del Estado hacia el sector de empresas recuperadas y economía social;
- fortalecer las relaciones existentes para el intercambio de metodologías y resultados;
- promover los productos de la economía social en mercados más amplios;
- desarrollar marcas propias y significativas de los productos y servicios y trabajar para incluirlos en el comercio minorista;
- facilitar la participación en redes y mercados internacionales de economía social, economía solidaria, empresa social, economía popular, productos ecológicos, turismo cultural, etc. (Coraggio, 2003).

Las universidades nacionales de General San Martín y General Sarmiento realizan tareas de asistencia técnica a varias empresas recuperadas y la Universidad de Buenos Aires acordó un programa interdisciplinario de transferencia científico-tecnológica, con participación de estudiantes, graduados, docentes y obreros.

Estas propuestas de articulaciones se plasmaron en un encuentro entre obreros, universidades, organismos de ciencia y tecnología y funcionarios, organizado por el Movimiento Nacional de Empresas Recuperadas, realizado en octubre de 2003,³⁵ que contó con la participación de 500 obreros de todo el país. En este encuentro, el Ministro de Trabajo anunció que el gobierno nacional estudia cambios en la Ley de Quiebras y se propone financiar a los trabajadores para que puedan comprar máquinas y capital de trabajo, con un crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ante la posibilidad de que el gobierno introduzca la figura de la sociedad anónima laboral (que permitiría la asociación con cualquier capital accionario), los obreros rechazan toda forma organizativa donde el eje no sea el trabajo, en las condiciones de democracia interna y distribución equitativa de la rentabilidad, esto es, los trabajadores como socios de una cooperativa y no en relación de dependencia.

Las conclusiones del encuentro marcaron los siguientes ejes de preocupaciones:

- necesidad de complementación de unidades de un mismo sector, para reducir costos;
- generación desde el Estado de un fondo de capital de trabajo, que permita reiniciar la producción de empresas quebradas, cerradas, o vaciadas;
- flexibilización de los requisitos de los bancos públicos para otorgarles crédito;
- disponer de un sistema de salud, ya que el proyecto de una obra social propia es muy oneroso;

35 Participaron del mismo el Ministro de Trabajo de la Nación, los Jefes de Gobierno de las Ciudades de Buenos Aires y de Rosario y el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires.

- en materia previsional, crear un registro especial de empresas recuperadas, para entrar al sistema de reparto,³⁶ pagando aportes y que el Estado pague los aportes patronales;
- tener una marca propia que identifique la producción de todo el movimiento;
- consolidar la relación con las universidades para desarrollar tecnología y brindar capacitación para la gestión.

Las propuestas presentadas se encaminan a la puesta en marcha de políticas públicas que garanticen la continuidad y el crecimiento de las experiencias de autogestión para la consolidación de este sector de economía social, que permitiría la recuperación y ampliación de puestos de trabajo, aportando a la producción nacional.

Otros dos aspectos se encuentran insuficientemente abordados en las propuestas: la cuestión de la seguridad social (obra social, jubilaciones), para las cuales hasta el encuentro de Rosario mencionado anteriormente no se contaba con iniciativas concretas. El segundo tema es que la consideración de las relaciones de género en el trabajo no son suficientemente señaladas, quedando las mujeres subsumidas en la categoría central de trabajador. Con esto, se contribuye a que la segmentación por sexo de los puestos de trabajo siga “invisible”. Se requiere de actividades de capacitación que fortalezcan la autonomía y creatividad femeninas.

No aparece en esta democratización incipiente de las relaciones de trabajo el planteo de la segmentación laboral horizontal como un problema a ser corregido, y quedan abiertos los interrogantes que sólo el tiempo contestará, de si el avance logrado en los puestos de conducción de las mujeres pueda perderse, si no se profundiza el debate acerca de la igualdad de hombres y mujeres en el escenario laboral, en especial donde éstas son minoría.

36 En Argentina coexisten el régimen de reparto, en el cual los activos pagan por los jubilados, y el sistema de capitalización individual.

BIBLIOGRAFÍA

- Beccaria, L. 2001 *Empleo e integración social* (Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica, FCE).
- Caputo, S.; Saavedra, L. 2002 “Las empresas autogestionadas por los trabajadores ¿Una nueva forma de organización económica y social?”, en *Revista Observatorio Social* N° 11 (Buenos Aires, CLACSO).
- Coraggio, J. L. 2003 *Una alternativa socioeconómica necesaria: La economía social*, ponencia presentada en el seminario “El Estado de las Relaciones Laborales en Argentina. Nueva Realidad Emergente en el Contexto del MERCOSUR” (Buenos Aires, Universidad de Bologna en Buenos Aires).
- 2000 *La economía social como vía para otro desarrollo social*, www.fronesis.org.ar
- 1995 *Desarrollo humano, economía popular y educación* (Buenos Aires, Editorial AIQUE-IDEAS).
- Cortés, R. 2000 “Argentina: La calidad del empleo femenino urbano en los noventa”, en M.E. Valenzuela y G. Reinecke (eds.) *¿Más y mejores empleos para las mujeres? Las experiencias de los países del MERCOSUR y Chile* (Santiago, OIT).
- Di Marco, G.; Palomino, H. 2003 *Movimientos sociales emergentes en la sociedad argentina*, Informe de investigación (UNSAM, Fundación Ford).
- Fraser, N. 1989 *Unruly practices. Power, discourse and gender in contemporary social theory* (Minneapolis, University of Minnesota Press).
- Giddens, A. 1992 *The transformation of intimacy. Sexuality, love and eroticism in modern societies* (Stanford University Press).
- Hintze, S. (ed.) 2003 *El trueque y la economía solidaria* (Buenos Aires, Universidad Nacional General Sarmiento, UNGS/PNUD).
- Martínez, J. 2002 Publicación de una parte de un Proyecto de Investigación sobre Cooperativas (Rosario, mimeo).
- Montiel, J.D. 2003 *Apuntes sobre empresas recuperadas por los trabajadores*, www.montiel.com.ar
- Moss, R.; Insel, P. 1976 *The human context. Environment determinants of behavior* (Nueva York, Wiley ed.).
- OIT, 2000 *Un trabajo decente para las mujeres* (Ginebra, Oficina de Igualdad de Género, OIT).
- Palomino, H. 2002 *El movimiento de empresas recuperadas*, cátedra de Relaciones de Trabajo de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (Buenos Aires).
- Pautassi, L. 2001 *Equidad de género y calidad en el empleo. Las trabajadoras y los trabajadores en salud en Argentina*, Serie Mujer y Desarrollo (San-

- tiago, CEPAL). Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) “Institucionalización del enfoque de género en la CEPAL y en Ministerios sectoriales” (Santiago).
- Payne, R.; Pugh, D. 1976 “Organizational structure and climate”, en M. Dunette *Handbook of industrial and organizational psychology* (Chicago).
- Porter, L. 1975 *Behavior in organizations* (Nueva York, MacGraw Hill).
- Primavera, E. 1999 *La moneda social de la Red Global de Trueque en Argentina: ¿Barajar y dar de nuevo el juego social?*, ponencia presentada al Seminario Internacional “Globalization of Financial Markets and its Effects on the Emerging Countries”, organizado por Instituto Internacional Jacques Maritain, CEPAL y el Gobierno de Chile.
- Slutzky, D.; Di Loreto, M. 2002 *Experiencias económicas populares solidarias. Programa de sustentabilidad del desarrollo urbano* (Buenos Aires, Centro de Estudios Urbanos y Regionales, Universidad de Buenos Aires).
- Valenzuela, M. E. 2000 “La calidad del empleo de las mujeres en los países del Cono Sur”, en M.E.Valenzuela y G. Reinecke (eds.) *¿Más y mejores empleos para las mujeres? Las experiencias de los países del MERCOSUR y Chile* (Santiago, OIT).
- Valenzuela, M. E.; Reinecke, G. 2000 “La calidad del empleo, un enfoque de género”, en M.E. Valenzuela y G. Reinecke (eds.) *¿Más y mejores empleos para las mujeres? Las experiencias de los países del MERCOSUR y Chile* (Santiago, OIT).
- Valenzuela, M. E.; Reinecke, G. (eds.) 2000 *¿Más y mejores empleos para las mujeres? Las experiencias de los países del MERCOSUR y Chile* (Santiago, OIT).
- Wainerman, C. (comp.) 2003 *Familia, trabajo y género. Un mundo de relaciones* (Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF/FCE).

CAPÍTULO IV

CRÓNICA DE UNA TRANSFORMACIÓN: DE BENEFICIARIAS A TRABAJADORAS REMUNERADAS. EL CASO DE LA COOPERATIVA SOJALÍN DE EL CHACO

HAYDÉE BIRGIN
LAURA C. PAUTASSI

A. PRESENTACIÓN

Las páginas que siguen narran la experiencia de una doble transformación: en primer lugar, el cambio desde un proyecto social a otro productivo, y en segundo término, su consecuencia inseparable, la evolución de las mujeres beneficiarias del proyecto inicial a trabajadoras remuneradas. Es la historia del grupo Mujeres Produciendo (MUPRO) del municipio de Tres Isletas, provincia de El Chaco, Argentina. Sus integrantes participaron inicialmente en el proyecto llamado “Planta procesadora de jugo de soja”, en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional para Incorporación de la Dimensión de Género en las Políticas de Erradicación de la Pobreza y Generación de Empleo en América Latina (Programa Género Pobreza y Empleo, GPE – Oficina Internacional del Trabajo, OIT). La crónica de esta experiencia permite reflexionar sobre las condiciones que favorecieron el desarrollo de la iniciativa, así como sobre las dificultades y los obstáculos encontrados, y cómo se sortearon. La expectativa de las autoras de este capítulo es que esta reflexión signifique un aporte para el diseño de una estrategia de intervención de alcance local orientada a la generación de ingresos por parte de mujeres pobres.¹

1 Una versión ampliada de este capítulo se encuentra en H. Birgin y L. Pautassi, “Al paliar el hambre y unir a las mujeres”, Informe parcial (Buenos Aires, 20 de enero de

El proyecto se llevó adelante en un contexto de profunda crisis del país. Desde fines de 1998 Argentina atraviesa una situación de alta incertidumbre y recesión, con sucesivas caídas del Producto Interno Bruto (PIB) y un sostenido incremento de la tasa de desempleo, que en mayo de 2002 alcanzó 21.4%, el valor más alto desde mayo de 1995.² A esto debe agregarse que cerca del 53% de la población urbana se encuentra bajo la línea de pobreza y casi el 23% en situación de indigencia.³ La devaluación de principios de 2002 y los sucesivos aumentos de los precios de los productos que integran la canasta básica afectaron el poder adquisitivo de la población, al punto que en mayo de 2002 los ingresos promedio de los asalariados quedaron por debajo de los ingresos reales vigentes en 1940.⁴

En estas condiciones, la población resulta altamente vulnerable en términos de empleo, salud y educación y, por tanto, respecto del ejercicio efectivo de sus derechos sociales.⁵ Dicha vulnerabilidad produce un impacto diferenciado en hombres y mujeres, que se incrementa si se analizan las heterogeneidades regionales.

Los problemas vinculados a la crisis social y el desempleo y la parálisis productiva de los últimos años han estimulado la búsqueda de

2003) y, de las mismas autoras, en "Proyecto MUPRO de Tres Isletas, Provincia de El Chaco, Argentina", Informe final (Buenos Aires, 30 de junio de 2003). Ambos documentos están disponibles en www.oit.org.pe/gpe. Las autoras expresan su agradecimiento a todos(as) los(as) entrevistados(as) que dedicaron tiempo y aceptaron evaluar y discutir la experiencia del proyecto, así como su reconocimiento a las instituciones –públicas y privadas– que participaron en este proceso, ofrecieron información y se comprometieron a reflexionar sus acciones desde la perspectiva de género. Muy especialmente cabe este reconocimiento a las trabajadoras de la cooperativa Sojalín por el esfuerzo que realizan.

- 2 En la actualidad, el PIB per cápita en la Argentina es un 23% inferior al de 1975. Por otra parte, el nivel de ingreso por habitante descendió desde \$ 8 000 en 1993 a aproximadamente \$ 2 500 en 2002. En el caso específico de El Chaco, en 1993 alcanzaba sólo a \$ 3 000 (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, 2003).
- 3 En octubre de 2002, los porcentajes ascendieron a 57.5% y 27.5% de personas pobres e indigentes respectivamente, y la tasa de desempleo alcanzó al 17.8%, de acuerdo con datos de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).
- 4 La excepción es el período hiperinflacionario de 1989. Véase Cortés (2003).
- 5 Para ejemplificar esta afirmación se puede señalar que un cuarto de la población se encuentra en situación de indigencia y el 18% de los hogares no tiene ingresos suficientes para comprar alimentos (Cortés, 2003).

alternativas en torno al desarrollo local y la promoción de modelos territoriales de economía social como un intento de reorganizar las políticas sociales y productivas desde un punto de vista *micro* y con una activa participación de los miembros de la comunidad. Lo anterior no supone abandonar las políticas macroeconómicas, sino, por el contrario, que el proceso de globalización de los mercados no puede ser considerado como un fenómeno ajeno a la identidad de los territorios. Se trata, en este caso, de diseñar metodologías e instrumentos novedosos, estrategias de intervención que faciliten el desarrollo de estrategias económicas y sociales cooperativas, es decir, de gestión asociada entre diversos actores, con el objetivo de potenciar el desarrollo de los territorios.

Desde esta perspectiva, el territorio no se considera sólo un espacio geográfico donde radicar proyectos, sino como un escenario de organización y de interacciones sociales productivas que contribuyen al desarrollo en su conjunto. Los territorios no constituyen, pues, simples “campos de maniobras”, sino que son “actores” decisivos del desarrollo. El análisis de los mecanismos territoriales del desarrollo es, sin duda, una condición necesaria para reinventar la política pública e incluir los elementos de identidad territorial de los sistemas productivos: en la construcción de entornos *micro* regionales, innovadores y solidarios, el factor de la identidad ocupa un lugar preponderante en el sentido de pertenencia a un territorio.⁶

Frente a las situaciones de crisis resulta imprescindible fortalecer la cohesión social para intentar resolver los problemas económicos y sociales de la población, junto con lograr cierto grado de eficiencia. Los países con menores índices de pobreza y desempleo son aquellos que han sabido preservar mejor la cohesión social, y no los que tienen costos laborales más bajos y que dismantelan o rechazan la protección social. Los países están inmersos en un sistema donde los factores de competitividad esenciales ya no están determinados únicamente por los bajos salarios y la abundancia de recursos naturales, sino que son construidos por el conjunto de la sociedad a través de la educación, la capacitación, los servicios especializados y la organización. En definitiva, las nuevas condiciones de competencia y producción no hacen más que reforzar la

6 Para un examen más exhaustivo del tema véase Veltz (1999).

importancia de la solidaridad, la calidad de las redes y los vínculos sociales y de identidad territorial en el seno de la economía. En estas condiciones, las funciones del Estado y de las instituciones públicas deben ser reforzadas y no desmanteladas. El eje de las acciones públicas que aspiran a lograr el desarrollo económico sostenible debe ser la promoción de zonas de integración, a través del trabajo o del ingreso, que consideren las diferencias entre hombres y mujeres.

A partir de estas convicciones, el proyecto GPE - OIT se propuso diseñar una estrategia de intervención de alcance local, orientada a la generación de ingresos de las mujeres pobres, que incorporara la dimensión de género. Después de un largo proceso de selección, los responsables del Programa decidieron intervenir en el MUPRO denominado originalmente “Planta procesadora de jugo de soja”, ubicado en el municipio de Tres Isletas de la provincia de El Chaco, y brindarle asistencia técnica.

Varias fueron las razones para elegir el municipio de Tres Isletas. Por un lado, este pertenece a una de las cuatro provincias con mayores índices de pobreza del país y más alta desigualdad en el patrón de distribución del ingreso.⁷ Se estima que el 53% de la población de Tres Isletas se encuentra bajo la línea de pobreza.⁸ El municipio se ubica en la región denominada “del impenetrable”, una zona selvática con población mayoritariamente indígena (perteneciente a la etnia toba).

Por otro lado, se valoró el hecho de que la experiencia siguiera en funcionamiento, aunque fuera de manera artesanal y precaria: el grupo ya contaba con una planta procesadora de jugo de soja y distribuía el producto en los comedores escolares, el hospital, el hogar de ancianos y entre familias carenciadas. También se consideraron el entusiasmo y el compromiso del grupo de mujeres que participaban, así como el del intendente del municipio, que había integrado el proyecto a una estrategia de desarrollo local para mitigar la crisis alimentaria.

En la experiencia de Tres Isletas se dieron las condiciones para una reflexión sobre el desarrollo local a partir de nuevas pautas de

7 Estas provincias son El Chaco, Formosa, Jujuy y Corrientes (PNUD, 2002).

8 Los datos corresponden al promedio de población por debajo de la línea de pobreza para la región del Nordeste argentino, onda mayo de 2002, EPH INDEC.

comportamiento de los actores públicos, privados o asociativos, que generaron una práctica de cooperación y de interacción entre las organizaciones. Como se sabe, la cooperación es un proceso de aprendizaje. En este caso se pretendió llevar a cabo propuestas y acciones comunes de distintos actores para desarrollar una estrategia de largo plazo que superara las prácticas asistencialistas de corto plazo orientadas a mitigar el hambre. El desafío del proyecto ha sido lograr la articulación del grupo MUPRO, el gobierno local y provincial, los productores de la zona, las universidades de la zona y otras organizaciones sociales no gubernamentales que operan en la región del Nordeste, e incidir en la inclusión de la dimensión de género en el ámbito local.

La experiencia ha permitido, primero, la identificación de las condiciones que este tipo de actividades requiere, tales como los apoyos institucionales y el tipo de capacitación y asistencia técnica necesarios para lograr la eficacia de la actividad. En seguida, el trabajo se ha apoyado en numerosas investigaciones empíricas que analizan la vinculación entre los factores determinantes de la pobreza y su relación con el mercado de trabajo, las cuales destacan la centralidad del aporte económico de las mujeres en un contexto de destrucción de puestos de trabajo masculinos.⁹ A partir de esta información se ha buscado establecer las pautas de una estrategia de intervención de alcance local que les permita a las mujeres tener un trabajo y percibir un ingreso, adquirir nuevas habilidades, desarrollar sus capacidades, lograr autonomía e iniciar un proceso de empoderamiento (*empowerment*).

En las secciones siguientes, se presenta el proceso de transformación del MUPRO como proyecto social en un proyecto productivo que preserva la impronta social de sus orígenes, y se analizan las condiciones y los obstáculos –políticos, institucionales, económicos, de consolidación del grupo y de gestión empresarial– que deben tenerse en cuenta

9 Entre otros trabajos, se destacan los siguientes: Irma Arriagada (1998), “Familias latinoamericanas: convergencias y divergencias de modelos y políticas”; Rosalía Cortés (2003), “Mercado de trabajo y género. El caso argentino”; María Elena Valenzuela (2003), “Desigualdad de género y pobreza en América Latina”; Catalina Wainerman (2002), “La reestructuración de las fronteras de género”. Haydée Birgin (2000) compiladora “*Ley, mercado y discriminación. El género del trabajo*”.

en el diseño de una estrategia de intervención de alcance local y la forma como fueron enfrentados. Por otra parte, el capítulo se pregunta acerca de las razones por las cuales el Estado debería subsidiar este tipo de iniciativas. En el contexto actual de alta desocupación en Argentina, es legítimo interrogarse sobre en cuáles empresas debería invertir el Estado, cuántos recursos colocar ahí y qué criterios se podrían tener en consideración para seleccionar los proyectos que se subsidian. Este tema es abordado hacia el final del trabajo.

B. EL CHACO, UNA PROVINCIA EN CRISIS

El Chaco es una de las cuatro provincias con mayores indicadores de pobreza en Argentina¹⁰ y, además, una de las que presenta un patrón más inequitativo en la distribución del ingreso, con una brecha que en 2001 fue de 29.4 veces.

En valores absolutos, la mayor parte de la población cuyos ingresos se sitúan por debajo de la línea de la pobreza reside en los centros urbanos más importantes del país. En términos relativos, en las regiones del Nordeste y el Noroeste se observan porcentajes de la población en situación de pobreza e indigencia que son entre un 40% y un 78% superiores, respectivamente, a los promedios nacionales.¹¹ La tasa de mortalidad infantil de El Chaco en 2001 fue de 24 por 1 000.¹²

Si se analizan los indicadores del mercado de empleo urbano, de acuerdo con datos de la onda mayo de 2002 de la EPH para la región Nordeste, el aglomerado de Gran Resistencia presenta una tasa de actividad del 48%, un 15% de desocupación y un 18% de subocupación horaria. Si se consideran los datos desagregados por sexo, la tasa de actividad

10 De acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano Ampliado (IDHA) 2002, elaborado por el PNUD.

11 La región Noroeste se encuentra integrada por Catamarca, Tucumán, La Rioja, Salta, Jujuy y Santiago del Estero; la región Nordeste, por Corrientes, Formosa, Chaco y Misiones. Esta clasificación es utilizada por la EPH INDEC.

12 Ministerio de Salud de la Nación, Dirección de Estadística e Información de Salud. Los datos están disponibles en la página <http://www.msal.gov.ar/htm/site/estadisticas.asp>.

femenina de este aglomerado es del 35%, mientras que la de los hombres alcanza al 62%.¹³

Al examinar los ingresos monetarios de los trabajadores, se observa que el promedio del ingreso asalariado en la región del Nordeste es insuficiente para cubrir las necesidades básicas requeridas para garantizar un nivel mínimo de vida de un(a) trabajador(a) asalariado(a): \$ 371.40 (aproximadamente US\$ 130) por mes. En el caso del aglomerado de Gran Resistencia, el promedio alcanza los \$ 400 (US\$ 140) mensuales. Si se desagregan por sexo los promedios anteriores, se constata que, en todas las categorías ocupacionales, las mujeres perciben ingresos 73% menores que los hombres, con lo que la brecha entre los ingresos por la ocupación principal de estos últimos y las primeras resulta ser del 70%. La diferencia de ingresos se asocia a la segregación ocupacional y al hecho de que las mujeres trabajan, en promedio, una menor cantidad de horas.¹⁴

En síntesis, si bien todavía se mantiene un alto índice de asalarización de las mujeres en esta provincia, en los últimos años la calidad de su inserción en la ocupación se ha vuelto más precaria y heterogénea. Por otra parte, es necesario considerar sus calificaciones, su nivel educativo y la extensión del desempleo, que existe incluso en el servicio doméstico.

Las principales actividades productivas de la provincia pertenecen a los sectores primario y agroindustrial. Dentro de los cultivos de mayor importancia, se destacan los siguientes: el algodón (que es el cultivo tradicional), la soja, el maíz y el girasol. El cultivo del algodón ocupaba un lugar central en la actividad agrícola, pero en los últimos años se ha observado una inclinación hacia los cereales y las oleaginosas debido

13 La única posibilidad de aproximar datos sobre el comportamiento del empleo en la provincia de El Chaco es a partir de la información disponible en la EPH para el aglomerado de Gran Resistencia. Cabe recordar que la EPH representa al 67% de la población urbana y rural del país. A los efectos del análisis aquí presentado, se consideraron los datos de la onda mayo de 2002.

14 De acuerdo con datos de la EPH para octubre de 1999, en Gran Resistencia el promedio de horas trabajadas de los hombres es de 51.9, mientras que el de las mujeres es de 37.2. Esto genera una diferencia entre hombres y mujeres de 14.68 horas trabajadas, según datos del Consejo Nacional de la Mujer, 2001, véase Laura Pautassi (2001) "Evolución del trabajo femenino urbano en los '90. Una aproximación al caso argentino".

al aumento del precio internacional y la disminución del potencial exportador.

La caída de la producción algodonera acarrió modificaciones importantes en las formas de producción, con consecuencias directas sobre las condiciones laborales. Entre los principales afectados están las cooperativas de producción, las desmotadoras y los centros privados de acopio. Un impacto aún mayor recibieron los emprendimientos familiares y minifundistas, dentro los cuales las mujeres cumplían un papel clave en el cultivo del algodón. Combinada con el cultivo de productos destinados al consumo del hogar, esta actividad les permitía garantizar un ingreso familiar y el autoabastecimiento alimentario. De este modo, el ingreso familiar se lograba por medio del trabajo no remunerado de la mujer.

La actual capacidad productiva de la provincia presenta críticos indicadores fiscales y financieros públicos, a los que deben sumarse déficit graves en términos de infraestructura y de recursos humanos calificados. La presencia de los bancos privados es escasa y existe una baja participación de los créditos destinados a los sectores productivos. Esta provincia no cuenta con actividades o sectores productivos en los que se hayan podido construir ventajas competitivas, resultantes de una dotación de recursos naturales, la incorporación de conocimientos adaptados a la especificidad local junto con tecnologías, capacidad empresarial, inserción internacional, experiencia y aprendizaje (PNUD, 2002). El proceso de marginalización productiva se evidencia, asimismo, en el peso del sector público en la composición del empleo y en la baja participación del empleo privado dentro de la estructura productiva.

Como consecuencia de la caída de la producción algodonera, la soja pasó a ser el principal cultivo de la zona, y el municipio de Tres Isletas se convirtió en uno de los ejes articuladores entre las dos zonas principales de producción, que son el sudoeste y el centro del territorio chaqueño. En 2002, se incrementó la superficie destinada a la soja, que alcanzó las 600 000 hectáreas (Ministerio de Economía, 2002). Se puede afirmar que la soja está ubicándose en forma incipiente como un producto con posibilidades de generar una ventaja comparativa en el ámbito regional.

C. LA SOJA, UN NUEVO PRODUCTO LOCAL

La soja apareció como un nuevo tipo de producto local en el momento de la caída del precio del algodón y la crisis productiva de la provincia. Adecuadamente complementada con cereales, es un alimento que puede cubrir los requerimientos de proteínas de alta calidad cuando no hay consumo de proteínas de origen animal (carne, leche, huevos).¹⁵ Comparado con el estándar de la proteína del huevo (valor 100), el cómputo químico promedio de la proteína de soja es de 47. También constituye una importante fuente de aminoácidos esenciales, carbohidratos, vitaminas, minerales y algunos lípidos. Los especialistas recomiendan combinar 20% de soja con 80% de trigo. Es decir, se la considera un buen recurso para complementar la alimentación; no un alimento único, sino uno más dentro de los disponibles y accesibles para lograr una alimentación variada y completa.

Su consumo por parte de los niños es controvertido. La recomendación más generalizada en distintos ámbitos académicos es que no se debería utilizar jugo de soja como base de la alimentación en niños menores de cinco años. En el caso de las embarazadas, tampoco sería apropiado enfatizar el uso de la soja, si bien podría ser consumida como parte de una alimentación completa y variada.

El cultivo de la soja dio lugar a un debate político. Algunos sectores se ocuparon del tema en un alto nivel de la toma de decisiones, en términos que llevaron a poner en riesgo la continuidad de proyectos alimentarios de esta naturaleza.¹⁶ Este debate también fue recogido en el ámbito provincial: actualmente se está discutiendo un anteproyecto de ley para incorporar la soja a la alimentación de la población chaqueña. El objetivo de la propuesta es brindar pautas consensuadas de orientación

15 Según la Dirección de Nutrición, Ministerio de Salud de la Nación, 2002.

16 A modo de ejemplo, el responsable del Centro de Estudios sobre Nutrición Infantil (CESNI) advierte que “la leche de vaca es una parte irremplazable de la dieta de los niños, por lo que su reemplazo por la mal llamada ‘leche’ de soja provoca déficit de calcio, y la limitada capacidad del organismo para absorber el hierro presente en la soja aumenta las probabilidades de anemia”. Citado en Backwell y Stefanoni, “¿Soja solidaria o apartheid alimentario? El negocio del hambre en Argentina”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 44, Buenos Aires, febrero de 2003.

nutricional, basadas en tres pilares: educación alimentaria, promoción de la alimentación sostenible y asistencia alimentaria, en el marco de un programa integral alimentario. El anteproyecto considera la soja como un importante nutriente, pero que “no podrá utilizarse como reemplazo de la leche de vaca y mucho menos en la alimentación de niños pequeños (...). Se recomienda su incorporación a la dieta hasta dos veces por semana en niños mayores de cinco años, desaconsejando su uso en menores de esta edad y especialmente en menores de dos años por la presencia de fitoestrógenos”.¹⁷ Sin embargo, es necesario señalar que en el contexto de una crisis alimentaria como la que atraviesa la Argentina y, muy especialmente, las provincias del Nordeste, con un 59% de personas con ingresos por debajo de la línea de la pobreza, la soja parece una opción válida para proveer de alimentos a una población indigente.

En este contexto, el MUPRO puso en funcionamiento la planta procesadora de jugo de soja, cuyo producto, utilizado como alimento en los comedores escolares y por parte de la población carenciada, permitía cubrir el déficit alimentario de la zona. Los recaudos mencionados anteriormente fueron tenidos en cuenta tanto por la Secretaría de Salud de la provincia como por el gobierno municipal y por el equipo técnico del MUPRO. No sólo no se entrega jugo a niños menores de cinco años, sino que en todo momento la soja es considerada un complemento alimentario.

1. MUPRO: orígenes de un proyecto social

El MUPRO de Tres Isletas se enmarca en un proyecto provincial, que surgió como respuesta institucional para enfrentar la emergencia alimentaria por la que atravesaba la provincia, vinculado a la iniciativa del Plan Integrado Alimentario, que instrumentan en conjunto los ministerios de Desarrollo Social y de Salud de la provincia de El Chaco. Puesto que las principales preocupaciones de muchas mujeres chaqueñas eran el desempleo creciente, los bajos salarios y las necesidades alimentarias insatisfechas, los MUPRO podían contribuir a la alimentación de los niños que concurren a las escuelas, y operar como un mecanismo de

17 Anteproyecto de ley, Cámara de Diputados de la provincia de El Chaco, noviembre de 2002.

contención social. El proyecto permitió incorporar a las mujeres beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados,¹⁸ e involucró en la dinámica de la actividad a otros actores sociales en el ámbito local.

Desde el principio, el proyecto se orientó a capacitar a las mujeres y brindarles un marco institucional, para que en los municipios donde viven pudieran formar equipos de trabajo dedicados a la producción de alimentos capaces de garantizar un mínimo a la población, aprovechando el potencial alimentario de cada zona. Para iniciar la actividad se contó con el asesoramiento de profesionales de la Facultad de Agroindustrias de la Universidad Nacional del Nordeste, con sede en Presidencia Roque Sáenz Peña. Se conformó así un equipo técnico que formuló y llevó adelante todas las etapas de instrumentación del proyecto, con profesionales reconocidas del medio y estudiantes avanzadas de esa facultad.

Las acciones iniciales de capacitación, realizadas a través de talleres y desde una perspectiva de género, tuvieron un doble objetivo: sensibilizar a las participantes sobre los temas más acuciantes de las mujeres, así como sobre los obstáculos que impiden su desarrollo, e incorporar a través de la práctica nuevas herramientas que las ayudaran a satisfacer necesidades vitales tales como la alimentación.

Los talleres se ocuparon fundamentalmente de los siguientes temas: elaboración de productos comestibles a base de soja y de dulces y encurtidos; repostería; asesoría técnico mecánica; autoestima y creatividad, así como de salud reproductiva y violencia familiar. La metodología de taller, que reemplazó a las clases de capacitación tradicionales, permitió dotar a las mujeres de herramientas que ahora les pertenecen, de modo que pueden usarlas para actuar por su cuenta e ir adquiriendo autonomía y poder.

La capacitación produjo cambios significativos en las mujeres, que contribuyeron al desarrollo de la actividad. Esta se transformó en un

18 El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados consiste en una transferencia mensual de 150 LECOP (Letras de Cancelación de Obligaciones Provinciales), equivalentes a US\$ 50 aproximadamente, que se otorga a personas desocupadas (es decir, sin empleo) mayores de 18 años y con menores a cargo, esposa embarazada o hijos discapacitados. Quienes reciben esta ayuda económica no remunerativa están obligados a realizar tareas de contraprestación en algún proyecto social o tarea productiva.

espacio colectivo en el cual las mujeres plantearon inquietudes y demandas y lograron romper el aislamiento en que estaban. Al mismo tiempo, estimuló un proceso de autonomía y empoderamiento que les permitió a las participantes constituirse como grupo y consolidar redes sociales de apoyo. Sin duda, las mujeres fueron determinantes en la constitución de los MUPRO al operar como una respuesta positiva frente a la crisis. Esta postura revirtió en la progresiva recuperación de su autoestima, que favoreció el proceso posterior de empoderamiento.

2. Inicio de las actividades en Tres Isletas

El MUPRO de Tres Isletas se inició en junio de 2002 en torno al funcionamiento de una planta procesadora de soja –conocida como *vaca mecánica*– donada por la Subsecretaría de la Mujer, que permitió la puesta en marcha del proyecto. La convocatoria a los talleres fue muy amplia. Estuvo dirigida sobre todo a las mujeres, a través de los medios locales y con invitaciones personales en un recorrido casa por casa, particularmente en los barrios periféricos, para que las mujeres participaran en los talleres de capacitación.

La respuesta a la convocatoria superó ampliamente las expectativas de las organizadoras. El espacio previsto, un aula cedida por una escuela de la localidad, resultó estrecho para las 150 mujeres que se presentaron en el primer día. Finalmente, el municipio facilitó un salón de uso múltiple en una ubicación apropiada y accesible, lo que favoreció la concurrencia de las mujeres con residencia urbana.

Entre otras participantes, asistieron a los talleres de capacitación las encargadas y las cocineras de los comedores de emergencia barriales y escolares, así como las responsables de la cocina del hospital y del hogar de ancianos. Las mujeres acudían con sus hijos a la actividad y mientras se desarrollaba el taller, las hijas adolescentes cuidaban a sus hermanos menores.

La actividad fue programada para 1 ó 2 meses, pero se extendió durante 6. Las demandas de participación fueron en aumento. De acuerdo con los registros, se capacitó a 264 mujeres. Las participantes asistieron voluntariamente, sin un proceso de selección previo, y continuaron todas las que quisieron hacerlo.

La experiencia de trabajo fue participativa. Desde el equipo técnico, se alentó permanentemente a las mujeres para que aportaran sus

conocimientos y experiencia en la producción de los alimentos. A la vez, se las orientó en la utilización de otros productos disponibles en la zona, para combinarlos e incluirlos en sus dietas e innovar en las comidas que realizaban. De este modo, se impartieron conocimientos para mejorar la calidad alimentaria y se reforzó la incorporación de normas para la manipulación, la higiene y la conservación de los alimentos.

Diversos elementos confluyeron para facilitar la constitución del MUPRO de Tres Isletas: la apremiante situación económica y social; la crisis alimentaria; el decidido apoyo institucional –sobre todo del intendente–, presente desde el inicio de la actividad, y el compromiso de las mujeres del grupo promotor y de las participantes en los talleres de capacitación. La comunidad también se involucró en torno al MUPRO.

La *vaca mecánica* fue adquirida por la Subsecretaría de la Mujer y operó junto al local cedido por el intendente, como el eje en torno al cual se organizaron las mujeres. El intendente también asignó una trabajadora asalariada por el municipio y un técnico electricista para garantizar el mantenimiento de la máquina. Construyó dos hornos para producir pan y ofreció a los productores un canje de soja por el pago de impuestos. Como ya se señaló, el hecho de que se asignaran beneficiarios(as) del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados a ese proyecto como contraprestación por el beneficio que recibían, constituyó un aporte destacable para el desarrollo del MUPRO.

3. El impacto de la capacitación en las mujeres

El compromiso y el entusiasmo de las mujeres no sólo se manifestaron en los aportes de experiencias, las discusiones en torno a los productos, la creación de nuevas comidas y los aprendizajes realizados. La capacitación también produjo un impacto significativo en la vida cotidiana de las mujeres. Al ser consultadas sobre los aspectos más importantes de la capacitación, respondieron que los encuentros parecían “una terapia”, les permitían olvidarse momentáneamente de los problemas domésticos y vincularse a otras mujeres. Varias de las entrevistadas mencionaron que estaban atravesando un estado “depresivo”, y que la asistencia a estos talleres había colaborado en gran medida para mejorar su situación anímica. La participación en los talleres les dio “importancia y un lugar” y pudieron “sentirse revalorizadas por sus familiares”.

Esta participación femenina se fue transformando de una presencia tímida y expectante inicial, a un intercambio activo de argumentaciones, aportes, propuestas, conocimientos y búsqueda de acuerdos. Algunas comentaban la falta de apoyo de los maridos o los compañeros para su asistencia a los talleres, lo que incluso condujo a que una parte del grupo abandonara el proyecto. Después cambió la actitud de los hombres, y la crítica se fue mutando en un estímulo. La capacitación se convirtió en un espacio público en el cual las mujeres fortalecieron su autonomía e iniciaron en forma conjunta su proceso de empoderamiento.

El taller de autoestima les permitió que afloraran cuestiones permanentemente relegadas, tales como su necesidad de reconocimiento, la sumisión, cuestiones de liderazgo, conocimiento o dominio. Los talleres operaron como una instancia facilitadora de la conformación del grupo sobre la base de una expectativa común. Este grupo quedó constituido por las actuales trabajadoras del MUPRO.

4. La organización del emprendimiento y el proceso de trabajo

La *vaca mecánica*, el instrumento en torno al cual se organizó la actividad, había sido diseñada originalmente para fabricar alimentos balanceados de consumo animal, y fue adaptada para la extracción de jugo de soja y derivados para consumo humano. Se trataba, por tanto, de una máquina con importantes fallas de diseño que condicionaban el proceso de trabajo, lo tornaban más complejo e inseguro.

Primero se extraía el jugo de soja, que era colado en forma manual, lo que conllevaba un riesgo para las trabajadoras debido a la alta temperatura. Sólo una vez extraído el jugo podía disponerse del residuo u okara, que es el insumo utilizado en la preparación de milanesas, hamburguesas, quesos y demás productos elaborados con soja. Esto implica que la producción del jugo de soja y de okara se realizaba en dos etapas.

La jornada de trabajo era de unas 12 horas diarias y se realizaba en forma continua. El proceso de producción demandaba 10 horas, a las que se agregaban otras dos para el remojo del poroto y la preparación de los productos para la distribución, y una hora para el lavado y secado de todos los elementos utilizados. No había momentos de descanso previstos,

pero las mujeres interrumpían la tarea a las 13:00 horas para regresar a sus hogares y hacerse cargo de las tareas domésticas.

Además de las labores propias del procesamiento, se realizaban las correspondientes a la recepción de pedidos y el envasado. Durante la mañana se hacían las siguientes actividades: lavado de la soja; separación del grano y el pellejo; molido; carga de la máquina para la cocción del molido; colado del jugo; separación de la okara o residuo de soja; recepción de envases del público y de las instituciones que retiraban el jugo de soja; envasado y reparto del jugo; limpieza de todos los utensilios y recipientes utilizados en el proceso. Durante la tarde, las tareas eran las siguientes: preparación de los productos para la venta; distribución de los pedidos; colocación de la soja en remojo para procesarla al día siguiente.

A las dificultades propias del proceso de trabajo con la *vaca mecánica*, se sumaba la falta de una infraestructura adecuada. En esas condiciones, la producción diaria consistía en 300 litros de jugo de soja, que se distribuían entre el hospital, 10 escuelas, algunos comedores, el hogar de ancianos, una escuela especial, 100 familias y los participantes del MUPRO. Además, se preparaban los siguientes productos: yogur, dulce de leche, flanes, postres, queso untable, empanadas, milanesas, hamburguesas, pan, tartas, fideos, ñoquis, harina de soja y prepizzas.

Finalizada la primera etapa de capacitación y superado el obstáculo de encontrar un espacio para instalar la máquina que permitiría abrir la planta procesadora de soja, en forma prácticamente espontánea el MUPRO de Tres Isletas quedó organizado en tres equipos bien diferenciados, cuyas labores son descritas a continuación: (a) la conducción, (b) el equipo de producción y (c) el grupo de apoyo.

- (a) La conducción estaba integrada por tres personas que, en general, tomaban las decisiones de manera conjunta (aunque, muchas veces, en forma arbitraria) y después consensuaban las propuestas con el resto del equipo. Las principales funciones de la responsable del MUPRO y única trabajadora con jornada del municipio eran originariamente las siguientes:¹⁹ (1) organizar al equipo de producción;

19 Esta persona recibe un salario de \$ 250 (aproximadamente US\$ 90) mensuales.

(2) controlar el proceso de cocción, probar el gusto y consistencia; (3) distribuir y recibir los pedidos; (4) disponer y distribuir el dinero; (5) llevar un registro diario de la entrega de productos; (6) buscar los mejores precios para los insumos, y (7) organizar el proceso de trabajo. Las otras dos integrantes del equipo de conducción acompañaban el proceso de toma de decisiones y estaban dedicadas principalmente a definir estrategias de comercialización, venta y problemas institucionales, entre otros. Estos roles fueron en parte modificándose durante el proceso de asistencia técnica.

- (b) El equipo de producción se encargaba (y lo sigue haciendo) de la producción diaria del jugo y de la okara. En el momento inicial, este equipo estaba integrado del siguiente modo:
- Ocho mujeres, beneficiarias del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, que durante la mañana manejaban la *vaca mecánica* para preparar los insumos. Aunque debían trabajar sólo cuatro horas como contraprestación del beneficio que recibían, para cumplir su tarea en el MUPRO trabajaban más del doble por la misma remuneración. Sin embargo, el hecho de que cobraran un sueldo marcaba una diferencia con el resto. Las demás consideraban que estas mujeres gozaban de un privilegio y que, por tanto, les correspondía mayor trabajo. De este modo, se establecía una relación de tipo jerárquico, como si estas mujeres fueran “empleadas” del resto.
 - Dos mujeres voluntarias.
 - Un hombre, beneficiario del Plan Jefes y Jefas de Hogar, responsable de cargar y limpiar la máquina, y del traslado de las fuentes con soja remojada.
 - Un varón técnico electricista, empleado municipal, encargado de las tareas de mantenimiento. Colaboraba, además, con los trabajos pesados y trabajaba parcialmente en el proyecto.
- (c) El grupo de apoyo estuvo constituido inicialmente por cerca de 45 mujeres (varias de ellas indígenas pertenecientes a la etnia toba), que habían participado en los talleres de capacitación y continuaban vinculadas activamente al proyecto. No recibían remuneración y su única compensación era llevar alimento a sus hogares. Su trabajo no era permanente, sino que iban rotando de acuerdo con ciertos actos o

ferias. También había dos hombres voluntarios, que colaboraban con los trabajos pesados. Uno de ellos se especializaba en panificación.

Si bien el grupo de apoyo no concurría diariamente al MUPRO, sus miembros estaban en permanente contacto con el equipo de conducción y de producción, participaban en la organización de actividades y tenían la expectativa de incorporarse al MUPRO como parte del equipo de producción y recibir un salario. También para este grupo fueron cambiando las condiciones de participación en el proyecto durante el proceso de asistencia técnica.

En el MUPRO se reproducían las relaciones de clase y étnicas que estaban presentes en la comunidad. De hecho, quienes asumían la gestión del emprendimiento, casi todas mujeres blancas, y con instrucción terciaria, tenían mayor capacidad de obtener recursos gracias a sus contactos con funcionarios del ámbito local, ventaja que les permitió consolidar la iniciativa.

Estos problemas se advirtieron en las primeras capacitaciones: al principio, participaban abiertamente unas pocas mujeres, que integraban el grupo de conducción, mientras que las demás asentían a lo que comentaban las primeras. Esta situación se fue modificando a medida que la intervención del proyecto avanzaba y fue posible iniciar un proceso de empoderamiento con el conjunto de las mujeres. La integración de los equipos y la organización del proceso de trabajo se modificaron mientras se desarrollaba la actividad y se brindaba la asistencia técnica. Para lograrlo, fue decisiva la conformación de una red de instituciones y de actores locales, que ayudaron a definir la organización y el funcionamiento del proyecto.

Además, el MUPRO fue tejiendo otras redes de vecinos y simpatizantes que aportaron insumos en forma de préstamo (heladera, refrigerador, utensilios de cocina). A esto se sumó el aporte de la directora del hospital, que colaboró en la asistencia y la capacitación de las mujeres, así como del Secretario de Gobierno del municipio, que prestó apoyo administrativo, y el de la Universidad del Nordeste, que brindó asistencia técnica y capacitación específica.

D. DE PROYECTO SOCIAL A PROYECTO PRODUCTIVO: EL PROCESO DE TRANSFORMACIÓN

Hasta aquí se han descrito la organización y las condiciones de trabajo tal como eran antes de la intervención del programa GPE - OIT, que significó un punto de inflexión para el MUPRO de Tres Isletas. Aunque el MUPRO no había sido diseñado originalmente como un proyecto rentable, las mujeres tenían conciencia clara de la necesidad de convertirlo en una actividad productiva, que además de permitirles colaborar con la economía familiar acercando alimentos, se constituyera también en un trabajo permanente y en una fuente de ingresos. La capacitación y la asistencia técnica les permitieron avanzar hacia la consecución de ese objetivo.

La primera tarea fue realizar un diagnóstico propositivo para determinar las fortalezas y las debilidades de la actividad, así como sus posibilidades de sostenimiento en el tiempo, y comenzar a definir los ejes de intervención desde una dimensión de género. El diagnóstico se realizó entre octubre y diciembre de 2002. Estuvo combinado con una interacción permanente con el grupo de mujeres, así como con los actores institucionales provinciales y locales, para otorgarle “visibilidad” al MUPRO y dar a conocer la propuesta.

En esta dirección, se inició un diálogo intersectorial con el objetivo de fortalecer el compromiso con el proyecto, en que participaron los decisores provinciales y locales junto con las áreas productivas y de desarrollo local de la provincia. El énfasis estuvo puesto en alcanzar acuerdos para dar prioridad en la agenda pública a una política de empleo de mujeres en contextos de emergencia alimentaria y social, a partir de la difusión de los efectos diferentes en ambos sexos de la política económica, así como la incidencia que la discriminación de género reviste en una política macroeconómica.

El diagnóstico constituyó un insumo técnico tanto para las integrantes del MUPRO como para llevar adelante la coordinación intersectorial e interinstitucional en el diseño de políticas locales de empleo con enfoque de género. Permitted detectar, por un lado, los problemas tecnológicos que este tipo de proyectos debe enfrentar; por otro, las dificultades de transformar un proyecto social en otro productivo. Resaltan en este aspecto los obstáculos dentro de los propios mecanismos

institucionales provinciales, y los de mayor envergadura que existen en las áreas provinciales de la mujer.

Fundamentalmente, los problemas tecnológicos detectados fueron ocasionados por el uso de la procesadora de soja, que resultaba inadecuada. Junto con las prolongadas y arduas jornadas de trabajo, la utilización de la *vaca mecánica* presentaba graves riesgos para la salud de las trabajadoras.

Por otra parte, el diagnóstico puso de relieve la complejidad de la fase de instrumentación, de la que no eran conscientes los promotores originales del proyecto ni las mujeres involucradas, y que es atribuible al hecho de que la continuidad del proceso depende de una gran cantidad de actores con intereses diversos. En otros términos, era difícil que el proceso pudiera sostenerse en el tiempo si no se apoyaba en el diálogo intersectorial y la definición de acuerdos sólidos, como parte de una estrategia productiva de alcance local. El consenso también era necesario para lograr la transformación del MUPRO. La imposición de políticas y la falta de diálogo atentarían contra el propio concepto de equidad de género.

Del diagnóstico surgieron ejes claros de intervención, que actuaron en forma sistémica y superpuestos en el tiempo: en primer lugar, el compromiso de los actores y la consolidación de las redes sociales; en segundo lugar, la innovación tecnológica; finalmente, la capacitación en áreas estratégicas tales como la consolidación de grupo, la comercialización y la gestión, y la asistencia técnica para la formulación de un plan de negocios, la definición de la forma jurídica que se adoptaría (cooperativa de trabajo, sociedad de responsabilidad limitada, etc.) y el diseño de un plano para la construcción de una fábrica, que contemplara las normas bromatológicas requeridas para este tipo de actividades.²⁰

20 El equipo que acompañó la intervención quedó integrado de la siguiente manera: como responsable de la consolidación y la dinámica de grupo, Marcia Baranovsky; en el equipo de capacitación y asistencia técnica en gestión y comercialización, David Burin (coordinador), Ataliva Laprovitta (consultor) y María Leonor Laprovitta (consultora); como coordinadora del MUPRO, Marisa Flores; como asesores en normas de bioseguridad, María Laura Dib, Universidad de la Cuenca del Plata, y como arquitecto, Marino Medina.

1. Intervención institucional: compromiso de los actores

Como resultado del diagnóstico propositivo con que concluyó la primera etapa de la intervención en el MUPRO de Tres Isletas y sobre la base de los compromisos institucionales asumidos, en abril de 2003 comenzó la segunda etapa, orientada a brindar a sus trabajadoras asistencia técnica y capacitación en aspectos no abordados hasta entonces. Coincidió con una segunda fase del MUPRO de Tres Isletas, en la que se produjo la reorganización del proceso de trabajo, la consolidación del grupo, la percepción de nuevas oportunidades y, también, la identificación de obstáculos.

Al comenzar el proceso de asistencia técnica, el grupo inicial de integrantes activas y comprometidas con el proyecto se había reducido a cerca de 30 mujeres y un hombre, debido a la presión social ejercida sobre las primeras por sus familiares y entorno. Aunque la primera intervención, centrada en la consolidación grupal y los aspectos de género, había producido cierta identidad en el grupo, subsistían fuertes diferencias internas de clase y etnia entre los tres grupos principales: el grupo de conducción, que concentraba la toma de decisiones; las mujeres que recibían el subsidio del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, y el grupo de apoyo, que carecía de incidencia en la toma de decisiones.

La consolidación del grupo y el fortalecimiento del equipo de trabajo fueron objetivos centrales de esta etapa de capacitación. La organización y la definición de roles y funciones se convirtieron en asuntos relevantes, y se buscó generar una dinámica grupal que les permitiera a las mujeres enfrentar las nuevas situaciones, las crisis y los conflictos propios de la puesta en marcha del proyecto.

En el proceso de empoderamiento de las mujeres, el proyecto debió tomar en cuenta las diferencias, es decir, el espacio que ocupan las mujeres con menores oportunidades, sobre todo por su pertenencia de clase y etnia, y tratar de modificarlo. Muchas veces, el empoderamiento acentúa la diferenciación social existente: aquellos que estaban ubicados en mejores posiciones al inicio del proceso incrementan su poder y posición. Por el contrario, aquellos peor ubicados pasan a depender cada vez más del resto, con el consiguiente aumento de las frustraciones.²¹

21 Numerosos análisis de experiencias de programas de crédito orientados a pequeños productores rurales destacan esta situación, que se repite en muchos programas.

Teniendo en cuenta esta circunstancia, durante el desarrollo de la asistencia técnica hubo una especial preocupación para que la capacitación y el asesoramiento abarcaran a todo el grupo de mujeres, y no sólo a las más activas. Sin embargo, desde el inicio de las actividades se identificó a aquellas participantes que mostraban mayor interés en las tareas y más disponibilidad de tiempo, y se las propuso para participar en labores específicas de capacitación de modo de garantizar la continuidad y la eficacia del emprendimiento.

En esta etapa, además de la actividad original, el MUPRO comenzó a elaborar otros productos derivados de la soja, diversificando la producción. En este sentido, un primer paso de la intervención fue organizar subgrupos compuestos por seis integrantes, para facilitar la división de las tareas. Cada grupo eligió el tipo de producto que elaboraría y un día de la semana para hacerlo. El equipo de producción original comenzó a rotar entre su tarea específica (obtención de jugo y residuos de la soja) y las actividades destinadas a la elaboración de productos para la venta.

En ese momento, las trabajadoras manifestaban que producían menos de lo que deseaban porque carecían de la infraestructura, las máquinas y los utensilios adecuados para un proceso más eficaz. Se había generado una expectativa importante en relación con el rendimiento, las posibilidades de incrementar la producción y la rentabilidad. En este proceso, fue decisivo el compromiso del gobierno local, que adquiría la producción de jugo para los comedores escolares.

2. Innovación tecnológica

Con el fin de obtener un mejor rendimiento del trabajo y mayor seguridad en el procesamiento de las tareas, el proyecto consideró la innovación tecnológica como un eje prioritario de su intervención y consiguió una nueva planta procesadora con tecnología adecuada a la producción, que permitiera ahorrar tiempo y esfuerzo y cumpliera con las normas de seguridad. Se adquirió una nueva planta procesadora de soja con fondos de la Fundación Ford, US\$ 3 000. El diseño y la construcción de la planta estuvieron a cargo de ingenieros de la zona, basados en un modelo con tecnología adecuada a las necesidades de la tarea.²²

22 La máquina fue diseñada por ingenieros de la Facultad de Agroindustrias de la Universidad del Nordeste.

La nueva máquina fue inaugurada en mayo de 2003. Como fue diseñada específicamente para productos de consumo humano, cumple con las condiciones de bromatología y bioseguridad requeridas para la seguridad alimentaria. Al usarla, el trabajo requiere menos tiempo y es más liviano, siendo innecesario trasladar grandes fuentes cargadas. Por otra parte, la máquina permite que una garrafa de gas, que antes se consumía en tres días, ahora dure 10. A partir de su instalación, las integrantes del MUPRO comenzaron a revisar la organización del trabajo, el manejo de insumos y el rendimiento, ya que obtenían una mayor cantidad del producto en menor tiempo y con menos esfuerzo.

El municipio sigue aportando los insumos, y el jugo de soja continúa distribuyéndose diariamente entre unas 80 familias carenciadas, comedores (a los que asisten alrededor de 2 500 niños), el hospital, el hogar de ancianos y las escuelas urbanas y rurales. Por otra parte, el intendente de Tres Isletas hizo efectivo un acuerdo con el principal productor local de canje de soja por el pago de impuestos, lo que implica cierta garantía para el MUPRO.

La instalación de la nueva máquina permitió delimitar la forma de producción y el destino de los productos, esto es, diferenciar la producción dirigida a grupos sociales carenciados e instituciones públicas y aquella que será comercializada y que representa un ingreso para las trabajadoras. Esto redundó en un claro deslinde entre la producción matinal y vespertina. Por la mañana prosigue el proyecto social, es decir, la producción del jugo de soja (360 litros diarios) que se entrega íntegramente a escuelas y familias de bajos recursos. Esta etapa de trabajo es financiada principalmente por el municipio. El residuo que se obtiene después de la extracción del jugo es adquirido por los grupos de trabajo de la tarde.

El MUPRO tiene otro perfil en las tardes. La organización del trabajo durante este turno responde a la impronta que está adquiriendo en la etapa de transformación en proyecto productivo. Si bien el grupo vespertino dispone de las mismas instalaciones, no utiliza ningún insumo del municipio. Con lo producido, se adquieren los insumos necesarios para la fabricación de alimentos, que después se comercializan, y las ganancias obtenidas se distribuyen entre todas las trabajadoras.

La nueva máquina fue fundamental para el logro de estos resultados. Sin la incorporación de una tecnología adecuada no se habría podido

avanzar en tan breve plazo ni lograr un impacto tan grande en la organización de la producción. La incidencia de la nueva máquina se combinó con los positivos resultados de la asistencia técnica a las trabajadoras en esta etapa, lo que les permitió, entre otras cosas, dividir su trabajo en etapas, con clara conciencia del aprendizaje y del aumento de la productividad.

3. Capacitación y asistencia técnica en producción, comercialización y gestión

Durante el proceso de capacitación se trabajó en la consolidación del grupo y en el abordaje de cuestiones técnicas de diferente índole. Se fortaleció el grupo promotor de 12 mujeres y se capacitó a las participantes –y al entorno integrado por otras 40 mujeres– en gestión empresarial, específicamente en lo referido a la definición de los objetivos empresariales, el análisis de los costos, la determinación del punto de equilibrio, la instrumentación de un sistema administrativo interno, la organización del trabajo y los aspectos que definen un plan de comercialización (análisis de mercado, segmentación, precio, publicidad, promoción, *packaging* y canales de distribución).

También se abordó la modalidad de institucionalización del grupo. Se acompañó a las mujeres en la decisión acerca de la forma organizacional que asumirían, tanto desde el punto de vista formal (sociedad de responsabilidad limitada, cooperativa, asociación civil, etc.) como desde el punto de vista operativo (reglamento interno, definición de un criterio de reparto de excedentes o un sistema de retribución del trabajo, y pautas relacionadas con la determinación de derechos y responsabilidades laborales de las integrantes).

Las mujeres diseñaron un plan de comercialización para el emprendimiento central (producción de derivados de la soja), las entrevistas de venta, la definición de la marca, la publicidad y otros aspectos administrativos y organizativos.

La mayor parte de estos objetivos se alcanzaron a partir de la instrumentación de una metodología participativa que combinó diferentes estrategias: talleres, provisión de material didáctico, seguimiento y apoyo fuera de los seminarios.

4. Consolidación del grupo

Para abordar las situaciones conflictivas surgidas de la dinámica del trabajo e incorporar la dimensión de género, la capacitación recurrió a una metodología participativa. Se realizaron reuniones grupales por áreas de trabajo, en pequeños grupos, y también otras más amplias con la participación de todas las integrantes. Se utilizaron técnicas dramáticas, acompañadas por la lectura y la discusión de material gráfico. También se realizaron talleres de creatividad con técnicas participativas que permitieron contextualizar a las participantes en la realidad del emprendimiento.

La capacitación intensiva se realizó con la participación de 33 mujeres del MUPRO con los objetivos de: reflexionar sobre la estructura de las relaciones de género, las formas en que se producen y reproducen, y cómo afectan la vida de los varones y las mujeres; discutir modalidades de transformación de las relaciones de género, y facilitar la integración y la flexibilidad en las relaciones grupales, poniendo énfasis en analizar los elementos fundamentales para el trabajo en equipo.

La inclusión de técnicas lúdicas permitió que emergieran dificultades como el temor al fracaso del emprendimiento, la preocupación por la carga horaria, la extrema dependencia de algunas participantes respecto de otras, ciertas actitudes autoritarias que interferían con el desarrollo de las tareas, dificultades para la reorganización ante la aparición de obstáculos en la tarea, el aislamiento emocional de la tarea grupal, algunos problemas para acatar las consignas. Para sortear estos obstáculos, propios de un grupo heterogéneo con personalidades y formaciones distintas, se intentó favorecer la comunicación y el intercambio dentro del grupo, y promover actitudes de colaboración, confianza y respeto por la expresión de todas. Estos espacios de reflexión facilitaron la toma de conciencia de los modelos internalizados (tanto de género como organizacionales).

En este proceso, el grupo fue incorporando al análisis el concepto de género y, desde esta dimensión, se pudieron trabajar aspectos relacionados con la integración grupal. Las participantes destacaron la importancia de conocerse mejor y de estimular la solidaridad entre ellas, la seguridad que les da el grupo y el trabajo en equipo, y la posibilidad de transferir los conocimientos adquiridos a la tarea cotidiana en forma inmediata.

5. Los seminarios-taller

Durante la capacitación y la asistencia técnica fue necesario abordar conceptos, procedimientos y actitudes relacionados con el desarrollo de las capacidades de gestión, administración, organización de la producción y comercialización, ya que la mayoría de las integrantes del MUPRO desconocía estos temas.

En total, se realizaron tres seminarios intensivos de capacitación en gestión y comercialización. Sus objetivos eran capacitar a las participantes en todos los aspectos de gestión de microemprendimientos: costos, comercialización, formas asociativas, organización de la producción, controles de calidad, planificación, organización interna y resolución de conflictos.

Con ese fin se diseñaron materiales didácticos y cartillas de lectura, así como también una guía para analizar proyectos, dirigidos específicamente a personas con bajos niveles de escolaridad y escasos conocimientos en gestión empresarial. Las cartillas, que pueden ser autoadministradas, incluyen viñetas con situaciones cotidianas, análisis de casos, ejercicios, preguntas, advertencias y ejemplos específicos del MUPRO, tomados del diagnóstico propositivo.

Se trabajó sobre los libros básicos de registros y la forma correcta de llevar la contabilidad, técnicas de ventas, fijación de precios, presentación del producto y diseño de la marca, y diversos modos de realizar la publicidad.

También se resaltó continuamente la importancia de una planificación a corto, mediano y largo plazo. Al comenzar la intervención, el horizonte de planificación para las actividades diarias del grupo se proyectaba, como máximo, a una semana. Existía cierta confusión entre la misión y la visión de la empresa y los objetivos y las metas que debía perseguir. Asimismo, las participantes confundían los objetivos personales y los del proyecto.

Por último, se trabajó sobre las expectativas de ingresos de las participantes. Sus expectativas iniciales eran muy bajas: \$ 20 (aproximadamente US\$ 7) mensuales por integrante. El grupo nunca había discutido aspectos como la distribución de los beneficios en función de las responsabilidades y las horas trabajadas, por ejemplo. Durante la capacitación se planificó un espacio de tiempo importante para la elaboración

del reglamento interno, lo que permitió a las integrantes ampliar el universo de preguntas que debían formularse sobre las relaciones laborales, los derechos a la seguridad social, la retribución del trabajo, la inversión propia que estaban realizando y otros aspectos que hasta entonces no habían abordado.

El grupo armó una biblioteca, que se fue enriqueciendo con materiales tales como manuales de comercialización y manufactura de alimentos, análisis de tendencias del mercado gastronómico, listados de proveedores de equipos y máquinas, así como información sobre salud reproductiva y violencia familiar, entre otros temas. Las propias mujeres comenzaron a escribir una historia del MUPRO y a utilizar el libro de actas en todas las reuniones.

Paralelamente, se realizaron entrevistas y consultas con expertos contables y asesores de empresas y cooperativas, para revisar detalladamente cuál era la forma jurídica más conveniente para el MUPRO y conocer los pasos necesarios de formalización. Se constató la existencia de un vacío legal importante en relación con las limitaciones fiscales existentes para formalizar empresas sociales de este tipo, en las que la falta de un capital inicial es reemplazado con aportes de trabajo intensivo y exiguas remuneraciones durante la etapa de consolidación.²³

Finalmente, se planificaron los pasos necesarios para la conformación de una cooperativa (redacción del acta constitutiva, estatuto y reglamento), y concretar la asistencia técnica en relación con el diseño de planos, los trámites en el Instituto de Bromatología y el municipio, y el inicio de la construcción de un local para la cooperativa.

6. Tareas de seguimiento

Esta instancia resultó muy adecuada a los efectos de consolidar los aprendizajes y conocimientos adquiridos durante los seminarios-taller intensivos, al tiempo que funcionó como una manera práctica de ejercitar problemas de costos, comercialización, formas asociativas y contabilidad, entre otros.

23 Una externalidad de este proyecto sería la inclusión de estos temas en la agenda legislativa del nuevo Gobierno.

Entre abril y julio de 2003 se llevaron a cabo seis jornadas de asistencia técnica, cada una de dos días de duración. Como resultado, se logró definir el objetivo del proyecto, que fue planteado por las trabajadoras y discutido con los consultores: “Promover cambios que permitan remover obstáculos económicos y culturales para que el grupo de mujeres que trabajan en el proyecto pueda tener acceso a recursos tecnológicos y a capacitación, tanto técnica como empresarial, a fin de consolidar el cambio de proyecto social a microemprendimiento productivo”. Esto significa que las mujeres trabajadoras en el MUPRO tienen conciencia de los límites y las dificultades que deberán sortear en el proceso de transformación del proyecto de social en productivo.

Las mujeres definieron los roles y las responsabilidades. Se elaboró un organigrama provisorio a partir de las actividades productivas centrales que realiza el MUPRO, y de las habilidades de cada una de las integrantes y sus preferencias por ciertas tareas. También se trabajaron, a partir de actividades concretas, distintos conceptos vinculados al análisis de costos, se revisaron los márgenes de rentabilidad por unidad de producción y se hizo una introducción a la determinación de precios.

Finalmente, se fijaron algunos criterios a partir de los cuales se definiría la marca. Se estableció que el nombre elegido podría identificar a un grupo de mujeres productoras de alimentos, la zona de ubicación de la empresa, emplear el idioma autóctono y marcar la diferenciación de los productos.

7. Institucionalización del grupo: la cooperativa de trabajo Sojalín

Durante este proceso, el grupo de mujeres se fue consolidando detrás de una misión, un objetivo y metas comunes, relacionadas con tratar de mejorar sus ingresos y también con cuestiones culturales y de integración afectiva. Se diferenciaron los objetivos personales y del grupo, que eran definidos por el consenso de todas las integrantes. Asimismo, se redujeron las rivalidades internas a partir del consenso sobre los objetivos comunes y la planificación clara de actividades, lo que permitió definir los roles, las funciones y las responsabilidades de cada una de las integrantes.

La constitución de la cooperativa Sojalín es un resultado tangible del proceso de capacitación y asistencia técnica. El trámite iniciado en la

Dirección de Cooperativas de la provincia de El Chaco por la Cooperativa de Trabajo Limitada Sojalín se concretó después de un minucioso análisis de las estructuras asociativas vigentes y del costo de cada una.

Con el consenso de todas las integrantes, se diseñó un sistema operativo interno a partir del cual se establecieron comisiones de trabajo, papeles, funciones y responsabilidades laborales. De esta forma, las tareas administrativas, que inicialmente recaían sobre una integrante, se adjudicaron a una comisión específica. Esto permitió superar los permanentes roces generados por el hecho de que una persona fijara las restricciones y controlara al grupo.

Se definieron claramente los objetivos empresariales, los puntos de equilibrio y la rentabilidad de cada una de las actividades, y algunos aspectos de un futuro plan de comercialización: análisis de mercado, precio, publicidad y promoción.

A partir de la intervención del proyecto, la cooperativa cuenta con una planificación de actividades con un horizonte de dos años, incluyendo las inversiones que está realizando el grupo en la construcción de un salón de producción y venta, la construcción de dos nuevos hornos para pan, un bosquejo de plan de marketing para las etapas próximas y la búsqueda de subsidios que permitan financiar materiales esenciales para el aumento de su productividad.

El concejo deliberante de Tres Isletas aprobó una ordenanza por la cual se cede a la cooperativa Sojalín un terreno de amplias dimensiones, ubicado en la zona céntrica de este municipio, que en el futuro permitirá construir la fábrica. Los planos para la construcción ya fueron aprobados.

Paralelamente, se amplió la red inicial de instituciones que garantizan el carácter sostenible de la iniciativa, a partir de la búsqueda de fuentes de financiamiento y presentación de proyectos. Por ello, una de las primeras actividades desarrolladas fue un taller para la formulación de proyectos y aprendizaje que permitiera obtener financiamiento externo. Ninguna de las participantes tenía experiencia previa en estas actividades. El grupo consensuó las tareas para incluir esta solicitud de financiamiento y delegó la tarea de redacción del formulario en el equipo de conducción, junto con el secretario de Gobierno municipal y asesor contable. De esta forma, en octubre de 2003 un primer resultado positivo fue la adjudicación de fondos por parte del Plan Federal de la

Mujer, Consejo Nacional de la Mujer/Préstamo Banco Interamericano de Desarrollo (BID) en el marco del programa Apoyo a las Iniciativas Locales (AIL).

Otro aporte significativo para el desarrollo de la actividad fue la donación de materiales que la Secretaría de Obras Públicas del gobierno de la provincia de El Chaco realizó para la construcción de un local provisorio en el terreno cedido por el concejo deliberante del municipio.

El proyecto social está en vías de transformarse en proyecto productivo. Esto significa que las expectativas iniciales de las mujeres de llevar algo de comida a su casa se transformaron no sólo en la percepción de un pequeño ingreso, el acceso a la salud a través del hospital y la posibilidad de realizar aportes para una jubilación y un seguro de accidentes de trabajo, sino también en márgenes de ganancia y capitalización de la empresa. Las mujeres tienen conciencia de que sus ingresos crecerán si la empresa lo hace. El esfuerzo para conseguir este crecimiento es constante y forma parte del proceso de cooperación iniciado.

E. UNA ESTRATEGIA DE INTERVENCIÓN DE ALCANCE LOCAL

El proceso de construcción de la cooperativa Sojalín marcó un paso significativo en el proceso de transformación de un proyecto social en productivo. Esta experiencia mostró cuáles son los pasos y las condiciones que se requieren para que una intervención de alcance local sea eficaz, y también dejó claras las dificultades que es necesario enfrentar.

Los logros son evidentes. La capacitación y la asistencia técnica contribuyeron a consolidar un grupo de trabajo, institucionalizar el proyecto como parte de la estrategia de desarrollo local del municipio, y articular el componente social y el productivo, delimitando ambas esferas con pautas y roles diferenciados. Se incorporó tecnología adecuada e innovadora para el proceso de producción con la ayuda de financiamiento externo, y se obtuvieron recursos en los ámbitos provincial y municipal para la construcción del edificio de la fábrica Sojalín.

Un aspecto importante dentro del proceso fue la democratización de las relaciones entre las integrantes del proyecto: se redefinieron roles, funciones y modalidades en la toma de decisiones, lo que les permitió constituir una precooperativa de trabajo. El grupo adquirió herramientas

para realizar diagnósticos de necesidades, mejorar la producción, modificar el proceso de trabajo, estimar costos, determinar el punto de equilibrio, desarrollar estrategias de venta, e incorporó algunas nociones de comercialización.

Como ya se señaló, se trata de un grupo heterogéneo, con mayor incidencia de la pertenencia a la clase social frente a la pertenencia cultural, étnica o de género. La detección de esta situación ratificó la necesidad de redefinir y ampliar la propuesta de empoderamiento hacia las mujeres con mayores dificultades para ubicarse en otro lugar frente al grupo y la vida en general: las mujeres pobres, especialmente las aborígenes, las más tímidas y dependientes. Para profundizar el empoderamiento iniciado sería conveniente apoyar a las mujeres a completar los estudios primarios o iniciar un bachillerato de adultos. El empoderamiento a partir de la cobertura educativa podría ser considerado por las mujeres como una inversión necesaria de la empresa.

1. Condiciones favorables

Estos logros son el resultado de un proceso sistémico que conjugó la cooperación de actores y redes sociales, en el cual confluyeron fuerzas sociales, culturales e institucionales operando de manera innovadora en un escenario cambiante e incierto. El MUPRO tuvo, desde su inicio, un fuerte apoyo institucional, fundamentalmente de la gestión municipal, de redes de apoyo local y provincial generadas en su entorno y, por supuesto, de un grupo de mujeres activas y decididas a llevar adelante la actividad.

La experiencia demostró la importancia que reviste el hecho de que un organismo público (y, en particular, algunos funcionarios con influencia política dentro de la estructura oficial) se comprometa con el grupo inicial. También el riesgo que suponen los cambios políticos cuando el emprendimiento aún no está consolidado. En el caso de la experiencia de Tres Isletas, diversos factores facilitaron los recursos básicos que deberían estar asegurados en cualquier proyecto, tales como un espacio físico para funcionar, personal o remuneraciones subsidiadas durante el tiempo de instalación de la nueva empresa, contactos personales e institucionales para realizar gestiones destinadas a conseguir recursos y, algo fundamental, la utilización del poder de compra del Estado en la

primera etapa, así como la aceleración de los trámites burocráticos municipales para la puesta en marcha del emprendimiento.

También fue importante contar con un equipo técnico que gestionara otros apoyos de personas o instituciones para obtener recursos diversos, realizar trámites, conseguir bibliografía, etcétera. En este caso, fue posible conjugar el programa de la OIT con el aporte de varias organizaciones: la Universidad del Nordeste, la Universidad de la Cuenca del Plata, la Fundación Ford, el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC), el Consejo Nacional de la Mujer, la Dirección de Cooperativismo, entre otros. Aportes específicos fueron el diseño del logotipo de la empresa, cedido en forma gratuita, y la generación de nuevos canales de venta en Buenos Aires, Corrientes y Resistencia.²⁴

En el MUPRO de Tres Isletas hubo condiciones poco habituales en el desarrollo de proyectos de este tipo. Se pudo llevar adelante un proceso de “decantación” del grupo, en seis meses, desde las 264 mujeres que participaron en los talleres de capacitación del programa MUPRO hasta las 30 mujeres que actualmente conforman la precooperativa. Las más persistentes y comprometidas participaron en sucesivos talleres de capacitación. La experiencia y la base de investigaciones empíricas consultadas indican que pocas veces es posible realizar un proceso similar.

La heterogeneidad de la población a la que estuvo destinada la convocatoria, que favoreció la integración de un grupo social y culturalmente diverso, tuvo efectos positivos. El hecho de que las integrantes provengan de diversos barrios, tengan distintos cultos religiosos, y diferentes inserciones sociales y étnicas permitió sumar redes personales en la comercialización, al vender los productos, conseguir auspicios y realizar publicidad, entre otras tareas. También contribuyó a la complementación de perfiles profesionales, conocimientos y experiencias diferentes para la puesta en marcha de la empresa. Había mujeres con amplios conocimientos de repostería, amasado, panadería, y una contadora, así como otras con movilización propia, que podían encargarse de la distribución.

24 Parte de estos apoyos –específicamente, los orientados a gestionar recursos financieros– podrían no requerirse en futuros programas, si se definieran componentes específicos de financiamiento (tanto para subsidios no reembolsables como para créditos y microcréditos reembolsables) de estos emprendimientos.

El tipo de capacitación y asistencia técnica brindadas incidió en la eficacia del proyecto. La aplicación de técnicas de educación popular generó un cambio en las actitudes personales y de la cultura organizacional del grupo, que tuvo impacto sobre la actividad. Un elemento importante fue la relación entre los contenidos conceptuales abordados y la experiencia cotidiana del emprendimiento, de modo que el conocimiento se aplicó en la gestión concreta y sirvió para delinear un plan de negocios viable. Esto se aplica tanto al análisis de los costos como al diseño del *layout* (distribución) de fabricación, a la organización institucional y productiva, y a la comercialización. En todos estos se siguió una secuencia de pasos sucesivos: análisis de casos, diseño de modelos con actividades participativas, conceptualización y generalización, y aplicación a la gestión concreta.

Contribuyó también al éxito del proyecto el diseño de materiales educativos *ad hoc*, compuestos por cartillas de fácil lectura que se fueron entregando progresivamente: videos con relatos de experiencias y casos similares con los que las participantes se podían identificar, ejemplos de problemas y materiales para el trabajo en grupo.

La asistencia técnica trabajó especialmente sobre temas de gestión, comercialización y marketing, costos, análisis económico y financiero, y plan de negocios, así como sobre formas jurídicas, documentación y registración, todos fundamentales para la consolidación de la actividad. Los tiempos y temas de la asistencia técnica se adaptaron a los requerimientos de la organización de la futura empresa, y sobre todo, a la necesidad de fortalecer el vínculo entre el proceso de gestión, los objetivos que perseguían las integrantes y la misión misma del grupo.

Las integrantes del grupo participaron activamente en la organización de las actividades de asistencia técnica durante un mínimo de ocho horas. En algunos casos, se convocó a todas las integrantes y se trabajó en forma simultánea con tareas diferentes por grupo. Se totalizaron 35 horas de asistencia técnica a lo largo de tres meses, repartidas en seis encuentros. Tres de dichos encuentros demandaron dos días de trabajo.

2. Obstáculos y dificultades

Junto con estas condiciones favorables, la experiencia enfrentó a dificultades y obstáculos de diversa naturaleza que deben tenerse en cuenta

en el desarrollo de futuras intervenciones. Al respecto, conviene considerar el período de intervención y su intensidad. En este caso, la asistencia técnica del proyecto fue breve y demasiado exigente para el grupo de participantes. Es importante que se integren los tiempos de capacitación y trabajo de los participantes en esta índole de acciones. Lo anterior permite evitar que la capacitación sustituya a la consolidación de la fuente laboral como centro del programa.

La brevedad de la intervención obligó a priorizar los objetivos más urgentes y relegar otros igualmente importantes, que no llegaron a abordarse. Por ejemplo, no se pudo elaborar un plan integral del negocio a mediano y largo plazo de modo participativo. No se ha realizado un plan de inversiones necesarias, ni un análisis de costos realista, en una escala de producción mayor. Tampoco se ha diseñado un plan de marketing orientado al momento en que la fábrica produzca a pleno. En futuros programas, convendría que las intervenciones fueran más espaciadas en el tiempo y asignar más tiempo al proceso de capacitación.

El financiamiento es otro elemento que se debe considerar, ya que gran parte de la energía del equipo de gestión fue utilizada en la búsqueda de contrapartes institucionales dispuestas a aportar recursos humanos o financieros específicos para resolver las dificultades que iban surgiendo. Aunque la evaluación final sea positiva, una dinámica de este tipo distrae la atención del eje central del problema y no es recomendable para futuros proyectos.

Un tercer elemento fueron los determinantes de género y étnicos en un contexto de pobreza. Aunque, como se señaló, la heterogeneidad del grupo haya resultado una ventaja, el hecho de que existiera un subgrupo promotor conformado por mujeres blancas de clase media profesional requirió un proceso de empoderamiento del resto de las integrantes indígenas o mestizas de clase pobre campesina para evitar que la asimetría fuera fuente de conflictos.

En programas de este tipo es imprescindible tener en cuenta las relaciones de género, interculturales y entre clases sociales, e incorporar acciones que promuevan la equidad entre los participantes, tales como profundizar la educación básica de las mujeres, promover instancias de contacto directo y constante (sin la presencia tutelar de los grupos promotores) con otras instancias y ámbitos relacionales, y llevar adelante una capacitación específica en temas de diversidad cultural, lingüística y étnica.

Otro obstáculo detectado fue la falta de inclusión de la dimensión de género en las políticas públicas. Más allá de los enunciados, subsisten discriminaciones de género en el diseño de las políticas públicas, que afectan el desarrollo de actividades productivas.²⁵ En estas circunstancias, el MUPRO incorporó temas tales como la salud reproductiva o la violencia, que carecían de espacios específicos para su tratamiento.

Por último, un aspecto central necesario de ponderar en el diseño de una estrategia de intervención son los cambios políticos e institucionales, ya que éstos inciden de manera significativa y pueden conducir al éxito o al fracaso de un emprendimiento no consolidado y afianzado en redes sociales y comunitarias. Es decir, es imprescindible asentar este tipo de experiencias en el ámbito de la sociedad civil y en redes sostenibles para evitar que los vaivenes políticos pongan en riesgo la continuidad del proyecto. Para que la voz de las mujeres sea determinante y se respete lo que ellas decidan para sí mismas y la cooperativa, esta es la única manera de amortiguar los efectos que los cambios políticos e institucionales pueden ejercer sobre la iniciativa.

3. La inversión del Estado

Para intentar responder a la pregunta sobre la conveniencia de que el Estado subsidie este tipo de iniciativas y evaluar la eficiencia del proyecto asistido técnicamente en Tres Isletas por el proyecto GPE-OIT, se realizará un ejercicio de estimación del costo de cada puesto de trabajo creado.²⁶

25 Un ejemplo claro de este problema está en la cría de ganado caprino, realizada fundamentalmente por mujeres. Para atender las necesidades sociales básicas de los productores, otorgándoles herramientas que mejoren la productividad de la ganadería caprina y bovina, el gobierno provincial llevó adelante el Proyecto Ganadero del Noroeste Chaqueño (PROGANO). Aunque las concurrentes a la capacitación y a cualquier convocatoria de ese programa son mujeres, el programa está dirigido a campesinos varones, porque ellos son los propietarios minifundistas. La discriminación es clara: las mujeres se ocupan del trabajo y están interesadas en mejorar su productividad, pero no se las convoca porque no son las propietarias de la tierra.

26 Se trata de un cálculo realizado a título de ejemplo, estableciendo una comparación con experiencias similares y considerando el nivel de inversiones realizadas en el MUPRO.

Para definir el valor de un puesto de trabajo, se partió de indicadores de distintas fuentes, estimando que el costo de instalación de un puesto de trabajo de una empresa PYME puede fluctuar entre aproximadamente US\$ 7 000 y US\$ 16 500 en promedio (\$ 19 950 a \$ 47 025).²⁷ En este caso, el cálculo estimado es de US\$ 1 597 (\$ 4 551.45) por puesto de trabajo creado. Esta inversión, sin embargo, sube más si se consideran los aportes de trabajo no remunerado de las mismas participantes, lo que amerita una reflexión especial.²⁸

Para calcular este monto, se partió de lo que sería un salario mínimo en una industria equivalente (\$ 350, aproximadamente US\$ 120), cifra que las mismas participantes dijeron aspirar a ganar. Si a esto se suman los aportes de la obra social y de la Administradora de Riesgos de Trabajo (ART) –que las participantes decidieron no pagar durante esta primera etapa–, el salario mensual se eleva a \$ 400 (US\$ 139). Teniendo en cuenta el número de horas que trabajaban las 30 participantes del emprendimiento (equivalente a unas dos jornadas completas semanales), su remuneración tendría que ser de \$ 160 (US\$ 55) mensuales, cuando en realidad sólo alcanzan \$ 50 (US\$ 17) mensuales. Esto quiere decir que durante los primeros seis meses las 30 mujeres han aportado \$ 19 800 (cerca de US\$ 7 000) como diferencia entre lo que deberían haber ganado y lo que efectivamente recibieron. En los cuatro meses siguientes se agregarían otros \$ 12 000 (US\$ 4 200), lo que da un total de \$ 31 800, es

27 Las cifras provienen de distintos casos relacionados con programas que apoyan a PYMES con mano de obra intensiva: (1) según el informe de gestión del Departamento de Promoción de Empresas de la Alcaldía de Guipúzcoa (País Vasco) de 1999, las inversiones realizadas por puesto de trabajo van de 6 024 euros en el caso de la industria ligera a 25 206 euros en el caso del comercio, lo que da un promedio de aproximadamente 15 000 euros por puesto de trabajo generado; (2) un informe publicado en 2003 en el boletín electrónico de la Cámara Industrial de las Manufacturas del Cuero y Afines de la República Argentina estima en US\$ 8 000 (\$ 22 800) la inversión actual por puesto de trabajo; (3) Por último, según el informe *Trabajo argentino*, elaborado por Enrique Martínez (2002), el costo de inversión necesaria para generar un puesto de trabajo en la industria de la indumentaria en la Argentina es de US\$ 25 000.

28 Una concepción cuestiona la estrategia de promoción del empleo a partir de la constitución de cooperativas de trabajo porque implica necesariamente la autoexplotación de los trabajadores asociados durante el período de instalación de la empresa. Por la falta de capital de riesgo, que habitualmente aporta el sector empresarial, los trabajadores asociados están obligados a entregar su único capital: la fuerza de trabajo.

decir, aproximadamente US\$ 10 600. Con este monto, la cooperativa ha comprado un refrigerador nuevo, arreglado el anterior que se había descompuesto, adquirido herramientas de trabajo, utensilios (bandejas, multiprocesadores, etc.) y uniformes, y ha acumulado un stock de insumos.

Si se suma este aporte de US\$ 10 600 a los aportes institucionales, que alcanzan los US\$ 47 920 (\$ 136 572), el total de la inversión inicial llega a US\$ 58 520 (\$ 166 782) y que la inversión por puesto de trabajo bordea US\$ 2 000 (\$ 5 700), es decir, menos del 30% de las inversiones más bajas por puesto de trabajo calculadas en las fuentes citadas.

Dentro de una política pública de promoción de empleo, se considera necesario y posible subsidiar una parte de las inversiones que este tipo de emprendimientos requiere para ponerse en marcha, teniendo en cuenta que el costo por puesto de trabajo generado es muy inferior al que requieren otras iniciativas, y que sólo llegando a estas inversiones promedio se logrará la consolidación de empresas sostenibles. La suma de pequeñas inversiones que no llegan a conformar la masa crítica necesaria sólo sirve, en definitiva, para sumar fracasos y, en el caso de las mujeres, para aumentar su frustración.

F. RECAPITULACIÓN

Después de una década de políticas de ajuste estructural que, en un contexto de globalización de la economía, han llevado a la precarización de las condiciones de trabajo y al aumento de la pobreza y la indigencia de la población, el trabajo como factor de integración y de cohesión social se ha debilitado profundamente. Este debilitamiento –cuyo impacto es diferente entre hombres y mujeres– es más serio en tanto no se hayan construido nuevos patrones de inclusión social y de fortalecimiento de los derechos ciudadanos.

La falta de mecanismos de integración es más notoria en numerosos sectores de la población afectados por la pobreza y el desempleo, caracterizados por una fuerte segmentación de clase social y género. Las mujeres se encuentran en una situación de desventaja estructural para ingresar en el mercado de trabajo. En muchos casos, esto las compele a incorporarse al sector informal, lo que sigue reproduciendo su situación

de pobreza. En estas tareas precarias, una de las principales barreras que deben sortear son las dificultades de acceso al crédito y a los recursos productivos, tal como se ha analizado en estas páginas.²⁹ A esto se agregan los problemas que tienen las mujeres para conciliar la vida laboral con la familiar y la falta de servicios reproductivos (licencias, guarderías para los niños, etcétera).

En este contexto, se propuso elaborar una estrategia de intervención para la generación de ingresos de mujeres pobres, que incluyera la dimensión de género y se insertara en una iniciativa de desarrollo local, de gestión asociada entre diversos actores. Este objetivo requiere la búsqueda de instrumentos concretos y novedosos para llevar adelante tales actividades en los diferentes territorios.

La experiencia nos ha permitido comprobar que los escenarios para el desarrollo de proyectos similares a los MUPRO deben ser definidos a partir de criterios geográficos, y de acuerdo con el tejido socioinstitucional existente en cada zona. Esto significa tener en consideración las reglas de comportamiento de y entre actores públicos y privados, y las representaciones sociales que cada comunidad tiene de las mujeres y del papel que deben cumplir en la sociedad local y global.

Se han señalado las condiciones necesarias para que una intervención resulte eficaz y también las dificultades que enfrentan las experiencias de este tipo. En Tres Isletas se observa una situación muy peculiar: desde el inicio hubo un grupo de mujeres activas y decididas a llevar adelante el emprendimiento, y un fuerte compromiso del gobierno local, que no sólo realizó los aportes iniciales, sino que facilitó el desarrollo de redes sociales de apoyo que permitieron consolidar el MUPRO como parte de la estrategia de desarrollo local. El aporte del mayor productor de soja de la zona, a quien se le ofreció canjear impuestos por materia prima, fue determinante al comienzo de la actividad. El apoyo del gobierno local facilitó, asimismo, la colaboración de organismos de la provincia, así como de las universidades de la zona y de vecinos que realizaron aportes

29 María Elena Valenzuela (2003) señala que, mientras estas diferencias sean consideradas meras variaciones propias de la diversidad de sexos y no expresiones de discriminación contra las mujeres, no se logrará incorporar en la política pública la perspectiva de género, tanto en términos de creación de empleo como de erradicación de la pobreza, fomento productivo y, especialmente, empoderamiento femenino.

en forma desinteresada. Esto facilitó que el MUPRO se consolidara e iniciara el proceso de constitución de la cooperativa Sojalín.

El MUPRO permitió a las mujeres obtener un ingreso y contribuyó a resolver, en parte, la crisis alimentaria de la zona y, en la práctica, se convirtió en un dinamizador del desarrollo local. En este proceso colectivo de transformación en trabajadoras remuneradas, las mujeres fueron adquiriendo autonomía y logrando cierto grado de empoderamiento al recuperar ciertas esferas de la ciudadanía y descubrir la fuerza de la acción colectiva.

Sin embargo, para que el empoderamiento no se quede en una mera ilusión, es necesario ahora que se consolide en prácticas transformadoras de su realidad y de las relaciones de género. El cambio de las estructuras que reproducen la posición subordinada de las mujeres como género debería formar parte de un proceso más amplio en que participe el conjunto de la comunidad, mujeres y hombres.

No es sencillo alterar el ciclo reproductor de la desigualdad y de la pobreza ni el de las relaciones entre los géneros, sin intervenir sistémicamente produciendo cambios en las creencias, las actitudes y los compromisos de los agentes locales que actúan en la sociedad. Se requiere de propuestas que influyan en los modelos de organización y gestión, y en los modos de regulación por medio de los cuales se distribuye el poder. En este sentido, experiencias como la de cooperativa Sojalín cumplen un papel eminentemente político, de modificación de las relaciones asimétricas de poder, en especial respecto de los géneros.

BIBLIOGRAFÍA

- Arriagada, I. 1998 “Familias latinoamericanas: Convergencias y divergencias de modelos y políticas”, en *Revista de la CEPAL*, N° 65 (Santiago, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, CEPAL).
- Backwell, B.; Stefanoni, P. 2003 “¿Soja solidaria o apartheid alimentario? El negocio del hambre en Argentina”, en *Le Monde Diplomatique*, N° 44 (Buenos Aires), febrero.
- Birgin, H. 2000 compiladora *Ley, mercado y discriminación. El género del trabajo* (Buenos Aires, Editorial Biblos).

- Cortés, R. 2003 *Mercado de trabajo y género. El caso argentino*, en M. E. Valenzuela (ed.) *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay* (Santiago, OIT).
- Ministerio de Economía, 2002 *Panorama económico regional. Chaco* (Buenos Aires, Dirección Nacional de Programación Económica Regional, Ministerio de Economía).
- Ministerio de Salud de la Nación, 2002 *Soja: Informe de situación* (Buenos Aires, Dirección de Nutrición).
- Martínez, E. 2002 *El trabajo de los argentinos. Los lugares comunes* (Buenos Aires), disponible en: <http://www.enriquemartinez.com.ar/biblioteca/documentos/empleo/argentino.htm>
- Pautassi, L. 2001 *Evolución del trabajo femenino urbano en los '90. Una aproximación al caso argentino* (Buenos Aires, Consejo Nacional de la Mujer).
- PNUD, 2003 *Aportes para el Desarrollo Humano de la Argentina 2002* (Buenos Aires, PNUD).
- Valenzuela, M. E. 2003 *Desigualdad de género y pobreza en América Latina*, en M. E. Valenzuela (ed.) *Mujeres, pobreza y mercado de trabajo. Argentina y Paraguay* (Santiago, OIT).
- Veltz, P. 1999 *Mundialización, ciudad y territorios* (Barcelona, Ariel).
- Wainerman, C. 2002 "La reestructuración de las fronteras de género", en C. Wainerman (comp.), *Familia, trabajo y género. Un mundo de nuevas relaciones* (Buenos Aires, Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, UNICEF/Fondo de Cultura Económica).

ANDROS IMPRESORES