

Programas de empleo transitorio y cuidado infantil: ¿liberación y/o sobrecarga?*

Victoria Pereyra Iraola

Licenciada en Relaciones Internacionales (Udesa). Candidata a Magister en Diseño y Gestión de Políticas y Programas Sociales (FLACSO). Forma parte de la Asociación Civil Mujeres al Oeste. E-mail: victoria.pereyra@gmail.com

Introducción

La noción que tienen las políticas y programas sociales sobre el tema del cuidado tiene consecuencias directas en la igualdad de género. La asignación de responsabilidades (implícita o explícita) sobre el cuidado de niños/as y/o adultos/as mayores incide en la calidad de vida de la personas, ya sea para aumentar las capacidades y opciones de las mujeres, o para limitarlas, promoviendo la asociación directa de las mujeres a las funciones tradicionales relacionadas con la feminidad y la maternidad (Razavi 2007).

Las políticas sociales, en tanto políticas públicas, interactúan con las estructuras y culturas en el mercado laboral, moldean la realidad social, definen las distintas responsabilidades y derechos de los/as ciudadanos/as e inciden en la estructura de distribución de recursos societales (Faur, Jelin, Esquivel 2009). Pero lo hacen de una forma dialéctica con las condiciones económicas, sociales o demográficas que generan presión para cambiarlas (Sainsbury 1999). Al respecto, Esquivel, Jelin y Faur (2009) afirman que el análisis de las políticas sociales sobre cuidado requiere explorar la complejidad de la configuración de la oferta pública en un contexto nacional específico signado por continuidades, cambios y, especialmente en el caso argentino, una aguda fragmentación y heterogeneidad.

En efecto, en Argentina coexisten distintas políticas sociales con diversas, y a veces contradictorias, configuraciones respecto a la organización social del cuidado. Por un lado, se erigió una estructura de seguridad social basada en el modelo de varón-proveedor, con el supuesto masculino como modelo de "trabajador" y las mujeres trabajadoras como destinatarias de otros derechos especiales como la protección durante el embarazo y la lactancia, licencias de maternidad y para el cuidado infantil. Por el otro lado, a partir de los años '90, se desarrollan un creciente número de programas sociales focalizados y de carácter asistencial para personas trabajando en el sector informal o desempleadas, con distintas nociones implícitas sobre el cuidado¹.

* Antes de comenzar, es necesario marcar algunas limitaciones de este estudio. Desde el punto de vista metodológico, el corte sectorial y de fuentes que realiza sólo incluye los marcos normativos y fuentes de información secundaria sobre los programas de empleo transitorio seleccionados. Siguiendo a Daly y Lewis (2000) y a Sainsbury (1999), siendo la organización social del cuidado un tema complejo, sería necesario adoptar un enfoque multisectorial, que abarque los aportes no sólo de las carteras de empleo, sino también, al menos, de desarrollo social y educación. Sin embargo, dada la corta extensión de este trabajo buscaré enfocarme en un conjunto de programas sociales acotado. Agradezco a Valeria Esquivel, Eleonor

Si bien distintos estudios han buscado analizar los efectos del marco normativo e institucional de las políticas laborales y previsionales en la asignación de responsabilidades sobre el cuidado infantil y de adultos/as mayores, una tarea pendiente consiste en analizar los supuestos implícitos de las políticas sociales dirigidas a las personas que no están insertas en el mercado laboral formal.

Pobreza, cuidado e informalidad: desafíos para una política de género

Las transformaciones que ha sufrido el mercado laboral en las últimas décadas han promovido un aumento del empleo de las mujeres en condiciones de informalidad, sumando el trabajo fuera del hogar al trabajo no remunerado de sus responsabilidades de cuidado y trabajo doméstico.

En el plano del trabajo remunerado, desde los años '90, se ha observado una tendencia creciente del empleo femenino frente a una caída relativa del empleo masculino y un aumento cada vez más importante de la mujer como principal receptora de ingresos en el hogar. Esto último es aún más importante en hogares pobres, en donde para las mujeres casadas o unidas esta categoría aumentó más del 30% de 1996 a 2006 y para las jefas sin conyugue, 50%. En los casos de hogares con jefas como única persona adulta del hogar, esta situación trajo aparejada un proceso de gran empobrecimiento (CENEP-UNFPA 2009).

Un estudio sobre la población urbana en la Argentina muestra que en 2006 los hogares

más pobres tenían una carga de cuidado infantil casi cuatro veces más grande que las personas en el quintil de ingreso más rico. Mientras que en los hogares del quintil más pobre hay 84 niños/as cada 100 adultos/as, en los hogares más ricos hay 20 niños/as cada 100 adultos/as². Esta desigualdad se incrementa si incorporamos la distancia entre niveles de ingreso y las posibilidades en términos de contratación de personal que implicaría cubrir las necesidades de cuidado en el mercado³ (CENEF-UNPA 2008, citado en Esquivel, Jelin y Faur, 2009).

La cantidad de niños/as en el hogar dan un estimativo claro de la carga de cuidado infantil que deben afrontar los hogares pobres. Pero para analizar cómo afecta ésta carga a las mujeres es necesario analizar cómo se distribuye esta carga al interior del hogar. En este sentido, Wainerman (2003) releva una serie de trabajos sobre la división de trabajo entre las parejas heterosexuales al interior del hogar encontrando que las actividades de la vida cotidiana están fuertemente sesgadas por género. En particular, las mujeres soportan una carga mucho más pesada en las tareas de cuidado de niños/as, adultos/as mayores y enfermos/as y en las tareas domésticas. Si analizamos los resultados de la encuesta de uso del tiempo podemos comprobar empírica y estadísticamente que, aún con la inserción masiva de las mujeres en el mercado

² Este cálculo de refiere a la tasa de dependencia potencial, que compara la relación entre adultos/as y menores de edad y/o adultos/as mayores en el hogar. Si tomamos en cuenta la tasa de dependencia real los hogares con mayores ingresos tenía 63 personas "inactivas" cada 100 "activas", frente a 225 "inactivas" cada 100 "activas" en el caso de los hogares del quintil de ingresos más pobre. Se observan disparidades regionales en el promedio de hijos menores de 14 años a cargo en los hogares. Mientras que en GBA el promedio de hijos/as es de 0.75, en Cuyo es de 0.99 y en NOA y NEA 1.2 (Cortés 2008)

³ Aunque no existen estudios a nivel nacional sobre la oferta de cuidado infantil para las mujeres pobres que trabajan, Eleonor Faur (2009) realiza un estudio sobre la situación en la Capital Federal y concluye que la oferta del sector público está fragmentada y es aún insuficiente respecto a la demanda existente.

Faur y Elizabeth Jelin por sus comentarios a una versión preliminar de este trabajo.

¹ Desde el año 1992, se implementan ininterrumpidamente en Argentina una serie de programas de empleo transitorio (ej.: Programas Intensivos de Trabajo, Programa de Emergencia Laboral, el Plan Trabajar, entre otros). Estos planes consisten en una ayuda no remunerativa a los desocupados a cambio de una contraprestación en obras de interés social. En el 2002, como veremos más adelante, el cambio se da en la escala y masiva cobertura de los mismos (Pautassi 2004).

laboral, no se ha generado una democratización entre varones y mujeres en las cargas del trabajo de cuidado y doméstico no remunerado (Esquivel et. al. 2008)⁴.

Paralelamente, la escasa calificación y alta vulnerabilidad laboral de las mujeres pobres les dificulta su posición en un mercado laboral y pone grandes obstáculos para obtener los ingresos suficientes para contribuir con la conciliación entre el trabajo remunerado y no remunerado (CENEP-UNFPA 2009). Una de las principales actividades de empleo para las mujeres pobres ha sido el servicio doméstico, el cuál absorbe a alrededor del 20% de las mujeres ocupadas. El trabajo doméstico es una de las escasas opciones para el segmento de titulares potenciales y reales de programas de empleo, cuyas trayectorias oscilan entre los planes, el empleo no registrado y el desempleo abierto (Cortés 2008).

Los programas de empleo transitorio en la Argentina: del modelo del varón proveedor y su decadencia

Una de las principales políticas de apoyo al empleo promovidas por el MTEySS durante estos últimos años fueron los programas de empleo transitorio. Estos programas buscan proveer de un ingreso social a cambio de una contraprestación en términos de capacitación y experiencia laboral a personas en situación de desempleo.

De mayo a 2002 a noviembre de 2008 se crearon al menos cinco programas de apoyo al empleo en la órbita del MTEySS que entregaban transferencias de ingresos a sus titulares. El Programa Jefes y Jefas de Hogar fue el pionero, creado en el año 2002; seguido

por el Programa de Empleo Comunitario (PEC), y una serie de programas más chicos a los que denomino "Otros programas nacionales de empleo". En el año 2006, surge el Seguro de Capacitación y Empleo, creado a partir de la necesidad de desactivar gradualmente el PJyJ, lo cual implicó la transferencia voluntaria de aquellos/as titulares del PJyJ clasificados como "empleables" al Seguro de Capacitación y Empleo (y aquellas "no empleables" al Programa Familias en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social). Finalmente, en marzo de 2008 surge el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En noviembre de 2008, estos programas tenían un total de 1,469,632 titulares (para mayor información sobre algunas variables clave de estos programas consultar el ANEXO 1)

El diseño de los programas de empleo en Argentina ha sido descrito como neutral al género, ya que estos programas suelen permitir que tanto varones como mujeres se inscriban en ellos, realicen la contraprestación y/o capacitación y reciban el beneficio. Sin embargo, si le añadimos la variable del cuidado al análisis de los programas nos damos cuenta que los programas fueron diseñados sin tener en cuenta esta variable y la carga desproporcionada que las mujeres asumen del cuidado de niños/as o adultos/as mayores. Si bien el objetivo formal de estas políticas es proveer de un ingreso familiar y apoyar el desarrollo laboral de las personas, un análisis más profundo permite analizar los supuestos de distribución social del cuidado implícitos en su diseño, lo cuál promueve efectos diferenciales en mujeres y varones.

En efecto, el diseño de estos programas suele estar dirigido a jefes/as de hogar desempleados/as con hijos/as menores (por lo tanto, con, al menos, responsabilidades de cuidado infantil), cuyos cónyuges tampoco estén trabajando y permitiendo que sólo uno de los conyuges acceda al beneficio. Asimismo, la gran mayoría de estos planes no permite que el grupo familiar perciba otras prestaciones

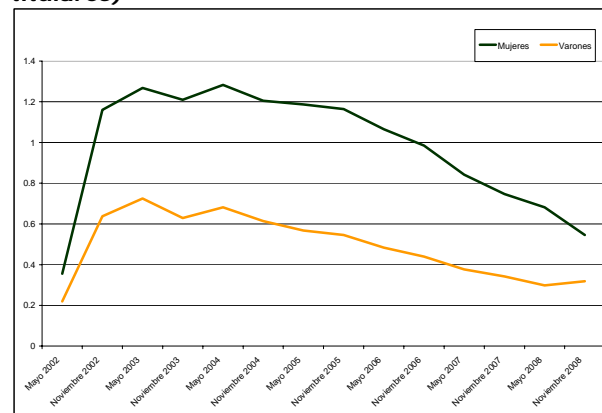
4 Aunque no es objetivo de este trabajo ahondar en las diferencias empíricas y conceptuales que se establecen en las actividades dirigidas directamente al cuidado de otros/as y las tareas domésticas, vale la pena notar que ambas autoras notan una tendencia lenta pero relevante hacia una menor segregación en el cuidado de los/as hijos/as que en las tareas domésticas.

sociales. Si tomamos a rajatabla la definición de “jefes/as de hogar”, en tanto la persona que más ingresos aporta al hogar, se puede asumir que en el diseño original del PJyJ se preveía que la mayoría de los/as titulares serían varones (y sólo en los hogares con único proveedor mujer, mujeres).

A pesar de ello, si analizamos los datos podemos ver que los programas de empleo transitorios creados luego de mayo de 2002 se caracterizan por tener un padrón social predominantemente femenino. Esta situación se distingue de experiencias anteriores de planes de apoyo al empleo, como el Plan Trabajar II que, en octubre de 1997 tenía 81,2% varones y 12,3% mujeres titulares⁵(Neffa s/a). Las razones de este cambio son múltiples y exceden la extensión de este estudio, sin embargo podemos nombrar algunas posibles como: el aumento en los hogares con jefatura femenina⁶ (Pautassi 2004), la estrategia de la cónyuge de inscribirse en el plan permitiendo que el varón conserve su trabajo informal y/o temporario⁷ (Neffa s/a), y el reconocimiento de la creciente necesidad del empleo de las mujeres tanto para el sustento del hogar como para su propio desarrollo.

En efecto, de mayo de 2002 a noviembre de 2008, en promedio, entre el 60% y el 70% de los/as titulares de los programas del MTEySS, fueron mujeres. El siguiente gráfico muestra la evolución del número de titulares por sexo durante los meses estudiados:

Cuadro 1. Titulares de programas de apoyo al empleo del MTEySS por sexo (millones de titulares)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MTEySS

Si analizamos los distintos programas sociales por separado, vemos que la gran mayoría de los programas sociales analizados⁸ mantuvieron esta tendencia. Como podemos observar en el gráfico siguiente, el PJyJ y el Seguro de Capacitación y Empleo han tenido un padrón del 70 al 80% femenino durante todo el período analizado. El padrón del PEC y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, por su parte, se mantiene con un padrón de más del 50% mujeres.

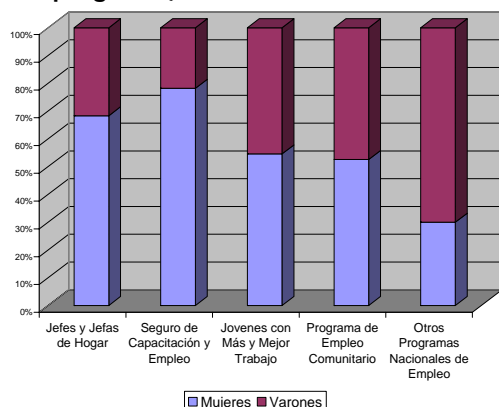
⁵ Este programa, precursor del PJyJ en su diseño, se implementó, sin embargo, a una escala menor (183,831 personas titulares).

⁶ El 26% de los hogares que recibieron el PJyJ tienen jefatura femenina (Pautassi 2004)

⁷ En el 58% de los hogares con jefatura masculina que percibieron el PJyJ, la titular es mujer.

⁸ Con la única excepción de la categoría “Otros programas de empleo”, la cual incluye a sólo una mínima proporción de titulares en relación al total de los programas mencionados (3%)

Cuadro 1. Total de titulares promedio⁹ por sexo y programa (en porcentaje sobre el total de titulares de cada programa)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de MTEySS

La variable del cuidado en los planes de empleo transitorio

Analizar los supuestos de organización social del cuidado implícitos en las normativas de los distintos planes nos permite estudiar los condicionantes en materia de equidad de género con eje en la variable del cuidado¹⁰.

En primer lugar, es obvio que al menos el 97%¹¹ de los/as titulares de los programas

⁹ Nota: Se toma el promedio de titulares desde el lanzamiento de cada programa social hasta noviembre de 2008, es decir, para el PJyJ (marzo de 2002 a noviembre de 2008), PEC y "Otros programas de empleo" (marzo de 2004 a noviembre de 2008), Seguro de Capacitación y Empleo (mayo de 2006 a noviembre de 2008) y el Jóvenes por Más y Mejor Trabajo (septiembre de 2008 a noviembre de 2008).

¹⁰ La variable del cuidado es una pero claramente no la única variable que debe ser analizada para estudiar los efectos de estos programas sociales sobre la (des)igualdad y la discriminación de género. Intrínsecamente relacionado con esta debería estar la atención a los derechos sexuales y reproductivos. Otra variable clave se encuentra en la gestión de estos programas con el clientelismo político y la violencia de género en todas sus variantes.

¹¹ Si tomamos los valores de noviembre 2008, los titulares que se inscribieron en el PJyJ (y estaban en ese mes en el PJyJ o el Seguro de Capacitación y Empleo) sumaban 69% del total de titulares de programas de empleo transitorio en el MTEySS. Si a eso se le añaden los titulares del PEC, quienes tienen un requisito de ingreso similar relacionado con la tenencia de hijos/as, el total suma 97% de titulares de programas de MTEySS. Realizando este cálculo asumo

sociales analizados tienen hijos/as menores de edad ya que esta condición es un requisito para entrar la mayoría de los planes¹². Los hogares de los/as titulares del PJyJ, por ejemplo, son más numerosos que el resto de los hogares. Mientras los hogares del PJyJ tienen un promedio de 5 integrantes por hogar, los hogares que no reciben el plan tienen un promedio de 3.2 integrantes (Pautassi 2004, Cortés et. al 2003). La cantidad de niños/as en los hogares del PJyJ también es alta: el 26% de los hogares tienen más de cuatro hijos/as menores de 18 años, y el 46% tienen entre dos y tres hijos (Cortés et. al 2003).

Sin embargo, la reglamentación de los distintos programas de empleo transitorio analizados no menciona prestaciones suplementarias (en efectivo o servicios) para promover la compatibilización de las responsabilidades de cuidado con las contraprestaciones exigidas por el plan social. Dada la inexistencia de jardines maternos públicos suficientes, es muy probable que la "invisibilización de las responsabilidades del cuidado" en el PJyJ haya derivado en una transferencia de esta responsabilidad (al menos en las horas que demanda la contraprestación) de las titulares madres a otras mujeres de la familia (hijas mayores, abuelas, tías, etc.) y/o organizaciones de la comunidad (Shahra Razavi 2007).

Si bien aún falta mayor investigación sobre este tema, Laura Pautassi (2004) describe brevemente que algunos de los diversos programas de empleo transitorio consideraron este aspecto y dotaron de un volumen mínimo de presupuesto para ofrecer el cuidado de niños/as mientras las titulares mujeres desarrollaban su actividad¹³. No se ha obtenido información,

que las condiciones de ingreso a los programas fueron respetadas y controladas por eventuales fraudes.

¹² Una excepción sería el Programa Más y Mejor Trabajo. Sin embargo, en conversaciones informales con funcionarios del MTEySS encargados de este programa se corroboró que un gran porcentaje de sus titulares tienen hijos/as pequeños.

¹³ Tampoco queda claro en el estudio a que programas de empleo se refiere. El trabajo es de 2004, por lo cual

sin embargo, sobre si este apoyo fue hecho transfiriendo la responsabilidad del cuidado al sector público (mediante la creación de guarderías), al mercado (con la transferencia de ingresos suplementarios para ello) ó a la familia (sin solicitar la contraprestación a las personas con hijos/as)¹⁴. Aún si esto fuera cierto, es interesante que esta erogación para servicios de cuidado haya sido ofrecida sólo para las mujeres titulares. En este sentido, Faur (2005) llama la atención sobre la falta de neutralidad en el sujeto de la "conciliación". El andamiaje institucional y las representaciones sociales definen al sujeto de conciliación como "femenino" convirtiendo a las mujeres en el sujeto prioritario de responsabilidades y derechos relativos a la conciliación. En este sentido, mientras que las políticas de conciliación sólo estén enfocadas en las mujeres difícilmente permitirán un avance sostenible hacia la transformación de las desigualdades de género. Dejar de lado a los varones no sólo contribuye a dejar de verlos en tanto sujetos "generizados", sino que también contribuye a sostenerlos en una posición de privilegio en el orden de las relaciones de género (Faur 2006).

Para ampliar y actualizar la información relevada en Pautassi (2004), en febrero de 2010, como parte de este trabajo, realicé un pedido de acceso a la información pública al MTEySS solicitando información sobre las medidas complementarias de los programas de empleo transitorio para cubrir distintas responsabilidades de cuidado infantil y/o de adultos/as mayores. La respuesta al pedido de acceso a la información fue recibida dos meses más tarde¹⁵ y muestra que la atención a los servicios de cuidado se enmarca en una práctica excepcional y no en una estrategia global y de largo plazo de los programas. Los

podiera estar haciendo referencia a los programas previos a 2002, al PjyJ, al PEC u a otros programas.

¹⁴ Para el caso del PjyJ, Pautassi (2004) describe como el CONAyEC le propuso al MTEySS asignar un adicional de \$30 por cada hijo/a a partir del tercero y para aquellas familias que tengan más de dos hijos/as menores. La propuesta, sin embargo, fue rechazada por el Ministerio alegando razones presupuestarias.

¹⁵ La respuesta fue recibida 45 días luego de que los plazos legales de respuesta (según el decreto 1172/03). Ref/ Expediente No. 6-2015-257/10. Fecha 31 Marzo de 2010.

datos muestran que sólo ocho municipios selectos en dos zonas de la provincia de Neuquén¹⁶ tienen protocolos de acuerdos territoriales con el MTEySS que incluyen el financiamiento de servicios de cuidado de niños/as para los/as titulares de los programas de empleo. En todos los casos, este financiamiento no constituye una propuesta estable de apoyo sino que sólo financió, en el 2006 una cuidadora por cada zona de cuatro municipios por un plazo de cuatro meses y en el 2007 de seis a ocho cuidadoras por cada zona por un plazo de seis a diez meses de trabajo.

El alcance de esta *invisibilización* de la carga del cuidado en el diseño de los programas tiene efectos directos sobre las perspectivas de vida de las mujeres titulares. En un análisis sobre la situación de los/as titulares del PjyJ respecto a la búsqueda de empleo, 37,6% de las mujeres y 10,5% de los varones afirmaron que a pesar de no tener trabajo no estaban buscando uno. Las razones que dieron para justificar esto fueron distintas. Mientras que los varones alegaron problemas de salud propios o tener más de 50 años, los principales argumentos de las mujeres fueron "*falta de tiempo para encontrarse con sus hijos o familiares enfermos*" (Rodríguez 2007).

Por otro lado, si nos centramos en las condiciones del traspaso del PjyJ al Seguro de Capacitación y Empleo se observan ciertos rasgos discriminatorios en base a la asignación de responsabilidades del cuidado cuando se afirma que existen personas empleables y no empleables. Esta distinción es, por un lado, contraproducente ya que encasilla a los/as titulares y no les da la oportunidad de desarrollar su potencial en el mercado laboral. En este sentido, etiqueta a ciertas mujeres como "cuidadoras no remuneradas"¹⁷ y las

¹⁶ Región Centro Oeste (Zapalá, Aluminé, Las Lajas, Huecú, Parque Nacional Laguna Blanca), y Región Sur Oeste (San Martín de los Andes, Villa La Angostura, Junín de los Andes y el Parque Nacional Lanín).

¹⁷ Se podría alegar que el monto entregado en efectivo a través del Familias es un salario a la madre. Sin embargo, ni en el discurso ni la conceptualización

transfiere al Programa Familias¹⁸. De esta manera, pone de manifiesto los compromisos del cuidado sacándolo de su aparente "invisibilización" en el PJyJ y explicitando a la figura de las madres de familia en el Programa Familias como su principal responsable.

Razavi (2007) analiza las distintas opciones de política para enfrentar el tema del cuidado y nombra una serie de políticas alternativas para responder a las demandas de cuidado y permitir una conciliación entre trabajo y cuidado que no esencialice el rol de las mujeres en tanto cuidadoras. En este sentido, hay tres preguntas que debemos preguntarnos al analizar las políticas sociales centradas en el cuidado: ¿quién cuida?, ¿quién paga? y ¿dónde se cuida? (Jenson 1997 citado en Jelin, Esquivel y Faur 2009 y Razavi 2007) Las opciones de política social pueden ir desde pagos en efectivo al ciudadano (sin especificar género), exenciones impositivas, créditos impositivos, diferentes tipos de licencias pagas y no pagas, créditos de la seguridad social y servicios sociales.

La *invisibilización* de los temas de cuidado (que se repite en la normativa de todos los programas de empleo analizados) se da tanto en la inexistencia de una variación del monto de la transferencia en base al número de hijos/as que cada titular tenga a cargo como en la falta de oferta pública de centros de cuidado u otra asistencia específica para ello. Es llamativa la distinción con el sistema de trabajo formal que entrega asignaciones familiares por hijo/a. Un avance del Estado argentino parece estar en la creación de la *Asignación Universal por Hijo* que, a priori, no distingue la entrega por sexo y realiza un pago acumulativo por cada hijo/a. El desafío está, sin embargo, en estudiar como la percepción de este beneficio se complementará con la participación de las mujeres en otros programas de empleo transitorio (que le permitan capacitarse y permitirles una presencia más activa en la esfera pública),

de esta transferencia se la considera un salario ya que se espera que sea utilizado en tanto "gastos de cuidado".

¹⁸ Desde un punto de vista Foucaultiano diríamos que las transfiere al Familias para que el Estado pueda controlar hasta que punto cumplen bien (o mal) su rol como cuidadoras de niños/as.

cuestión que hasta el momento parece haber sido decidida como incompatible. En esta línea, Razavi (2007) marca que hay tensiones importantes entre las distintas propuestas de políticas públicas en términos de buscar valorar y apoyar los temas de cuidado y liberar a las mujeres de los confines del cuidado.

En esta línea, los programas analizados muestran una ambigüedad entre sus dos objetivos: el de apoyar los ingresos de los hogares y el objetivo de promover la inserción y desarrollo laboral de los/as titulares. Distintos estudios muestran como el PJyJ sacó a más del 40% de sus mujeres titulares de la inactividad (Cortés et. al 2003, Pautassi 2004, Neffa s/a), siendo este, en muchos casos, su primer trabajo fuera del hogar. Es presumible pensar que esto también ocurrió en el PEC. En el caso del Plan Más y Mejor Trabajo, la edad de los/as titulares hace pensar que, para muchos, este también será su primer trabajo remunerado.

Sin embargo, un análisis de los cursos de capacitación y tipos de contraprestación que realizan los/as titulares del PJyJ¹⁹ las ubica principalmente en tareas que tienen alguna relación con el cuidado y el trabajo doméstico. Las tareas asociadas al cuidado son un elemento central en los cursos a los que asisten como parte del programa (mientras que los varones se ocupan principalmente en carpintería, electricidad y electricidad de automóvil, uno de los principales cursos que toman las mujeres es sobre el cuidado de niños y ancianos, 14%). También condiciona la contraprestación que realizan (59% de las mujeres tienen como actividad principal las tareas sociales, comunitarias y/o educativas) (Roca et. al 2005). Si analizamos el sector de actividad de mayor inserción laboral de las mujeres titulares del PJyJ, se observa que el 25% lo hace en el servicio doméstico (Neffa s/a). En este

¹⁹ Para estudiar este tema se recurrió al trabajo de Roca et al. (2005). Este trabajo estudia la condición juvenil y de género en la población del PJyJ, realizando un corte de una muestra representativa de 3.657 titulares recolectada en junio de 2004.

sentido, los programas de empleo promueven "*la proyección en la esfera pública de las tareas que cumple la mujer en el seno de la familia*" (Larguía y Dumplin 1983, p. 28).

La adscripción directa de las mujeres a tareas domésticas y de cuidado tanto en la esfera privada como en las opciones ofrecidas a su salida al mercado trae varios problemas. England, Budig y Folbre (2002) muestran empíricamente como los/as trabajadores de cuidado reciben una remuneración mucho menor a aquellos que trabajan en una actividad no tipificada como de cuidado. En este sentido, aducen que las tareas de cuidado generalmente son ofrecidas a personas con poca o ninguna capacitación, son funciones culturalmente asociadas a las mujeres y, por tanto, devaluadas. En este sentido, las autoras marcan los bajos salarios en el área del cuidado como un problema social.

La esencialización del cuidado como tarea femenina (tanto en el nivel del hogar como en su salida al mercado) se reproduce en el tipo de capacitación y oportunidad laboral que promueven los programas de empleo transitorio. Esto es aún más pronunciado si le sumamos la evidencia que muestra que la mayoría de los empleos ocupados por titulares del PJyJ han sido en puestos de baja productividad, escasa o nula calificación, subocupación horaria, bajos salarios (en términos del monto mínimo de las transferencias de dinero), sin protección ni contribuciones a la seguridad social (Rodríguez 2007).

Concluyendo, los programas de empleo transitorio del MTEySS no logran superar la tensión entre la promoción de capacidades y el desarrollo laboral, y la asignación cultural y social de las obligaciones de cuidado sobre las mujeres. Pero esto no ocurre por una tensión entre ambas acciones sino, justamente, por un refuerzo entre ellas. Por un lado, como se ha observado a lo largo de este documento, la responsabilidad socialmente asignada a las mujeres como cuidadoras se refuerza y multiplica. Por un lado, por el mayor tamaño de

los hogares en los sectores más pobres, y, por el otro, por la sobrecarga de trabajo que las mujeres asumen al deber realizar una contraprestación. En este sentido, la *invisibilización* que realiza la normativa y el diseño de implementación del programa no es neutral al género sino que es directamente perjudicial a las mujeres dado su rol de género.

Por otro lado, la promesa de los programas de funcionar como una política de empleo que promueva el desarrollo de capacidades y la inserción laboral de los/as titulares (y, por tanto, de las mujeres) no parece, aún, tener muchos resultados. Los datos analizados muestran que aún a pesar de haber permitido que algunas mujeres salgan a la esfera pública y tengan su primera experiencia laboral, no han sido- hasta el momento- exitosos en superar la asociación directa del empleo femenino como una continuación de las tareas de cuidado en la esfera del hogar. En este sentido, los programas han funcionado como una política de apoyo al ingreso pero promoviendo una sobre-carga de trabajo a través de las contraprestaciones.

Si analizamos la situación actual, y si nos animamos a aventurar que la Asignación Universal por Hijo/a podría funcionar como una política de ingreso suficiente, el desafío de los programas de empleo transitorio está en generar políticas especialmente diseñadas para las personas con menores calificaciones, superando los estereotipos de género en la oferta de cursos y oportunidades laborales, y proveyendo de centros de cuidado infantil para varones y mujeres titulares. Claramente, esto demanda no sólo una re-articulación de la oferta programática estatal sino también de la creación de nuevos vínculos con el mercado laboral y una resocialización de varones y mujeres de la sociedad para superar los prejuicios y estructuras patriarcales.

Bibliografía

- CENEP-UNFPA (2009), "Informe para el análisis de situación de la población argentina", en Centro de Estudios de Población – Fondo de Población de las Naciones Unidas, pp.135-68 (en prensa).
- Cortés, Rosalía (2008), "Regulaciones, empleo y salarios del servicio doméstico en Argentina, 2003-2006", mimeo.
- Cortés, Rosalía, Fernando Groisman y Augusto Hozowski (2003), "Transiciones ocupacionales: el caso del Plan Jefes y Jefas". Realidad Económica 202.
- Daly, Mary y Jane Lewis (2000), "The concept of social care and the analysis of contemporary welfare states", en *British Journal of Sociology*, Vol. No. 51, Issue No. 2 (June 2000) pp. 281-298.
- England, Paula, Michelle Budig, Nancy Folbre (2002) "Wages of Virtue: The Relative Pay of Care Work", *Social Problems*, Vol. 49, No. 4, pp. 455-473.
- Ellingsaeter, Anne Lise (1999) "Dual Breadwinners between State and Market", en Crompton, R. (ed.) *Restructuring Gender Relations and Employment. The Decline of the Male Breadwinner*, Oxford University Press, pp. 40-59, Nueva York.
- Esquivel, Valeria, Eleonor Faur y Elizabeth Jelin (2009), "Hacia la conceptualización del cuidado. (Documento conceptual del proyecto La "economía política y social del cuidado": Un enfoque intersectorial para promover la igualdad de género, y los derechos humanos de mujeres, niños, niñas y adolescentes". IDES-UNICEF-UNFPA. Versión preliminar. Buenos Aires.
- Esquivel, Valeria (2009) *Uso del tiempo en la Ciudad de Buenos Aires, Universidad Nacional de General Sarmiento*. Colección Libros de la Universidad N° 33. Buenos Aires.
- Jelin, Elizabeth (1998). *Pan y afectos. La transformación de las familias*. Fondo de Cultura Económica, caps. 1, 2 y 3, Buenos Aires.
- Faur, Eleonor (2009) *Organización social del cuidado infantil en la Ciudad de Buenos Aires. El rol de las instituciones públicas y privadas. 2005-2008*. Tesis de Doctorado. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), cap. 6, pp. 182-214, Buenos Aires.
- Faur, Eleonor (2006) "Género y conciliación familia-trabajo. Legislación laboral y subjetividades masculinas en América Latina", en Mora, Luis y María José Moreno (coord.), *Cohesión Social, Políticas Conciliatorias y Presupuesto Público. Una mirada desde el género*. UNFPA-GTZ, pp. 129-153, México.
- Gosta Esping-Andersen (1990). *The Three Worlds of Welfare Capitalism*. Cambridge: Polity Press & Princeton: Princeton University Press.
- Larguía, Isabel and John Dumoulin (1983), *Hacia una concepción científica de la emancipación de la mujer*. Editorial de Ciencias Sociales, pp. 5-120, La Habana.
- Neffa, Julio César (s/a) "El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD). Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y Debilidades." Disponible en la Biblioteca Virtual de Clacso <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa2/15.pdf>
11/3/2010
- Pautassi, Laura (2004), "Beneficios y Beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados". En Valenzuela, María Elena (Ed.) *Políticas de empleo para superar la pobreza: Argentina*. OIT. Proyecto Género, pobreza y empleo en América Latina, Santiago de Chile.
- Razavi, Shakra (2007). "The political and social economy of care in a development context. Conceptual issues, research questions and policy options." UNRISD Gender and Development Paper N° 3, Ginebra. Disponible en: [http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/\(httpPapersForProgrammeArea\)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0?OpenDocument](http://www.unrisd.org/unrisd/website/document.nsf/(httpPapersForProgrammeArea)/2DBE6A93350A7783C12573240036D5A0?OpenDocument)
- Roca, Emilia; Marcelo Langieri, Lila Schachtel y Fabián Berhó (s/a), "La condición juvenil y de género en el programa Jefes de Hogar". ASET, Buenos Aires.
- Rodríguez, Corina (2007) "Gasto Público y Equidad de Género: el caso de Argentina" *Políticas Fiscales y Género. Estudios de casos: Colombia y Argentina*. REPEM/IFC, Uruguay.

Sainsbury, Diane (1999) "Gender, Policy Regimes and Politics", en Sainsbury, Diane (ed.) *Gender and Welfare State Regimes*, Oxford University Press, pp. 245-275. Nueva York.

Anexo 1: Descripción básica de los cinco programas de apoyo al empleo analizados

Plan Jefes y Jefas de Hogar

El 22 de enero de 2002, tras la crisis de 2001 en Argentina, el Gobierno nacional dictó el DNU N° 165 por el cual se declaró la emergencia ocupacional hasta el 31 de diciembre del mismo año. A través de este decreto, se creó el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados bajo la órbita del MTEySS dando entidad jurídica a la "emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria". Este decreto estableció una asignación, de acuerdo con la situación jurisdiccional del/a titular, de cien a doscientos pesos, destinando la asistencia a jefes o jefas de hogar, con hijos de hasta dieciocho años de edad o discapacitados de cualquier edad, y mujeres embarazadas. La cantidad de dinero a otorgar estaba limitada, a fines de la adjudicación presupuestaria por provincia, por el establecimiento de un parámetro objetivo que combinaba los índices de pobreza y el porcentaje de coparticipación. El objetivo central del programa, según el decreto, era "propender a la protección integral de la familia y asegurar la concurrencia escolar de los hijos que se encuentren en las condiciones previstas en el presente y propiciar, en su caso, la incorporación de los jefes o jefas de hogar desocupados a la educación formal o su participación en cursos de capacitación que coadyuven a su futura reinserción laboral."

Pocos meses después de lanzado el plan, se sancionó el decreto N° 565/2002, que estableció la renovación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJ) incluyendo algunas modificaciones. En el Decreto 565/02 se expresó un objetivo algo diferente, al establecer que el Programa tendría por objeto brindar una ayuda económica a los/as titulares, con el fin de garantizar el Derecho Familiar de Inclusión Social. El nuevo PJyJ estableció una asignación única de 150 pesos mensuales a todo jefe/a de hogar desocupado con hijos/as menores de dieciocho años. Además, se establecieron una serie de requisitos formales a los/as titulares del plan social, incluyendo a: i. la acreditación de la condición de jefe/a de hogar en situación de desocupado, mediante simple declaración jurada; ii. hijos a cargo mediante la presentación de la correspondiente partida de nacimiento del o los menores, o certificación del estado de gravidez expedido por un centro de salud municipal, provincial o nacional; iii. Certificación de escolaridad en condición de alumno regular y control sanitario y cumplimiento de los planes nacionales de vacunación del o los hijos a cargo, entre otros requisitos.

El PJyJ estableció también la realización de una contraprestación obligatoria para los/as titulares del plan social, sin la cual se extinguiría el derecho a percibir el subsidio económico. Todos/as los/as titulares del Plan están obligados/as, a fin de mantener el plan, a participar en actividades de capacitación o de finalización de sus estudios, actividades productivas o comunitarias como contraprestación del subsidio percibido. Los proyectos de contraprestación, reglamentados por la resolución 312/02 del Ministerio de Trabajo, exigen la realización de actividades con una dedicación no inferior a cuatro horas ni superior a seis horas por día.

Mientras que el primer decreto no determinaba compatibilidad o incompatibilidad alguna entre el PJyJ con otros planes y programas sociales y/o de empleo, con el decreto 565/02 se determinó que el cobro de los beneficios sólo sería compatible con la percepción (por parte de alguno de los integrantes del grupo familiar) de programas con montos menores a \$150 o de ayudas alimentarias. Más tarde, el MTEySS (Resolución 312/02) incorporó la incompatibilidad del plan con la percepción de otro programa de empleo. En la práctica, sin embargo, se excluyó a quienes percibían beneficios de otros planes o prestaciones de cualquier naturaleza.

El PJyJ es, claramente, el programa más importante en términos de cantidad de meses en los que se implementó (de mayo de 2002 a noviembre de 2008, 78 meses) y por cantidad promedio de titulares durante el tiempo estudiado (1,282, 269 personas). En noviembre de 2008 el programa albergaba al 57% del total de titulares de programas de empleo transitorio del MTEySS.

Seguro de Capacitación y Empleo

A partir del 2003, se planteó la necesidad de desactivar gradualmente el PJyJ. Sin embargo, en 2004²⁰ se renovó la vigencia del PJyJ se prorrogó la vigencia del PJyJ. Además, se fijó un plazo de 180 días (contados a partir del 1 de enero de 2005) para que se realice una clasificación de los beneficiarios de este programa de acuerdo a sus condiciones de *empleabilidad*²¹.

En 2005, el Ministerio de Desarrollo Social dispuso la incorporación de los/as titulares sin condiciones de *empleabilidad* al Programa Familias por la Inclusión Social, mientras que el MTEySS en 2006 dispuso la transferencia de los sin condiciones de *empleabilidad* al Seguro de Capacitación y Empleo. El traspaso del PJyJ a los dos programas mencionados fue voluntario, y se siguió manteniendo a un gran número de personas en el PJyJ.

Los primeros titulares del Seguro de Capacitación y Empleo comenzaron a cobrar el subsidio en mayo de 2006. La cantidad promedio de titulares durante el tiempo estudiado fue de 48,375 personas. En noviembre de 2008 el programa albergaba a 9% del total de titulares de programas de empleo transitorio del MTEySS.

Programa de Empleo Comunitario (PEC)

A diferencia del Plan Jefes y Jefas de Hogar, el Plan de Empleo Comunitario (PEC) tuvo un perfil mucho más bajo. Promulgado desde la Resolución MTEySS N° 07/2003 unos meses después del decreto que reglamentó al PJyJ, el mismo tiene un diseño muy similar (transfiriendo el mismo monto de \$150 por titular y exigiendo una contraprestación de 4 horas diarias), su implementación fue realizada con un nivel de transparencia mucho menor²².

En la práctica, el PEC permitió incorporar a algunas de las personas que habían sido excluidas del PJyJ debido tanto al cierre de inscripción de Mayo 2002 como a los sucesivos controles que fueron realizados a su ejecución como parte del convenio establecido con el Banco Mundial para su financiamiento.

Los primeros titulares del Plan de Empleo Comunitario comenzaron a cobrar el subsidio en marzo de 2004. La cantidad promedio de titulares durante el tiempo estudiado fue de 222,526 personas. En noviembre de 2008 el programa albergaba a 28% del total de titulares de programas de empleo transitorio del MTEySS.

Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

En mayo de 2008, se crea el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo por Resolución Ministerial MTEySS N° 497/2008, en el marco del preexistente Plan Integral "Más y Mejor Trabajo". El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo está destinado a los jóvenes que tengan entre 18 y 24 años de edad y se encuentren fuera del mercado laboral²³.

²⁰ El 28 de octubre de 2004, con el Decreto 1506/04. El Decreto 1506 también prorrogó la Emergencia Ocupacional Nacional hasta 31 diciembre 2005 (ya había sido prorrogada dos veces, por Decreto 39/03 y 1353/03). Posteriormente, en diciembre de 2006, se prorrogó nuevamente la emergencia ocupacional, así como también el traspaso de beneficiarios (Ley 26.077).

²¹ El plazo de 180 días fue prorrogado en tres ocasiones: 1) Por art. 1° de la Resolución Conjunta N° 2263 y 1017/2005 del Ministerio de Desarrollo Social y Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social respectivamente se prorroga hasta el 31 de diciembre de 2005 el plazo fijado para realizar la clasificación de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar). 2) Por art. 4° de la Ley N° 26.077 se prorroga el plazo hasta el 31 de diciembre de 2006. 3) Por art. 5° de la Ley N° 26.204 se prorroga el plazo hasta el 31 de diciembre de 2007.

²² Los/as titulares del programa del PEC, a diferencia del de Jefes y Jefas de Hogar, nunca tuvieron acceso directo al padrón. Además, la información publicada en la web sobre este programa es casi nula.

²³ Art. 1, Resolución Ministerial 497/2008

Organización social del cuidado

El programa tiene como objetivo general la generación de oportunidades de inclusión social y laboral de las y los jóvenes²⁴. El programa contempla una transferencia de \$150 a \$550 mensuales de acuerdo con las actividades de capacitación en las cuáles participen²⁵. Cuando los/as jóvenes decidan generar un emprendimiento independiente, reciben de \$4000 a \$6000 en concepto de apoyo a la formación de capital. Al igual que los demás programas descritos, la percepción del programa es incompatible con otras prestaciones sociales.

En noviembre de 2008, este programa tenía el menor número de titulares de programas de empleo transitorio del MTEySS (0,21% del total de titulares). Los primeros titulares del Programa Jóvenes Más y Mejor Trabajo comenzaron a cobrar el subsidio en septiembre de 2008. La cantidad promedio de titulares durante el tiempo estudiado fue 1,833 personas.

Otros programas nacionales de empleo

Esta última categoría agrupa una serie de programas promovidos bajo la categoría "Acciones de Empleo" durante el período analizado, entre los cuáles podemos distinguir al programa de Empleo Transitorio, el programa de Asistencia para la Inserción laboral, el Programa de Emergencia Laboral, entre otros. Aunque con algunas diferencias sutiles en su diseño e implementación, ninguno de estos programas llegó a tener la relevancia de los anteriores.

Los/as titulares de este grupo de programas comenzaron a cobrar el subsidio en marzo de 2004, al mismo tiempo que el PEC. La cantidad promedio de titulares durante el tiempo estudiado fue de 10,575 personas. En noviembre de 2008 el programa tenía a 3% del total de titulares de programas de empleo transitorio del MTEySS.

24 El programa busca promover acciones integradas que les permitan a los/as titulares identificar el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

25 Inducción al programa, aprobación de cursos lectivos y/o módulos de capacitación, realización de prácticas calificantes, entre otros.