

## Resumen

La clásica composición de la mano de obra en patrones, asalariados y familiares, que históricamente han registrado los censos agropecuarios en la Argentina, ha comenzado a alterarse en las últimas dos décadas. Por una parte, es evidente la desaparición o decadencia de los trabajadores familiares, y el relativo incremento de los trabajadores asalariados, sobre todo en establecimientos medianos y grandes; sin embargo, estos indicadores, que estarían denotando la presencia de un fuerte proceso de capitalización agraria a fines de siglo, se ven contrastados por la emergencia y expansión de otras tendencias encarnadas en nuevas figuras, que se van incorporando a la organización laboral de las explotaciones: contratistas de maquinaria agrícola, medianeros en la horticultura; presencia creciente de trabajadores transitorios, jornaleros o por tanto, con inserción simultánea en áreas rurales y urbanas, etcétera.

Estos viejos y nuevos actores del mercado de trabajo agrario se encuentran inmersos en relaciones contractuales que van adquiriendo características particulares o diferentes de las tradicionales, donde los plazos de duración del contrato son irregulares, tendientes más a la transitoriedad que a la permanencia; la duración de la jornada no se ajusta a límites precisos, y la remuneración no necesariamente es monetaria. El proceso de surgimiento de nuevas figuras y situaciones es fluido y veloz, tanto que no ha podido ser captado en su totalidad por los censos nacionales más recientes.

En este artículo se va a mostrar cómo se manifiesta la emergencia de nuevos trabajadores en el mercado de trabajo hortícola en la periferia bonaerense, poniendo especial énfasis en conectar los tipos de relaciones contractuales que se establecen en los diferentes espacios de transacción con el avance de la precarización del empleo en áreas rurales.

## Abstract

Rural census reveal that in the last 20 years the classical division of labour in those areas (landlords, hands, relatives) is changing. In medium or small-size properties, presence of members of the family, is decreasing, which show a trend to intensive use of capital, but other tendencies point out new characters, like agricultural heavy—equipment contractors, tenants that pay rent with a percentage of revenue, migrant laborers that work simultaneously in rural and urban areas, etc. For all these new characters, new contracts are developed, varying in length, hours per day and wages from traditional ones. This phenomenon is so fast that Census couldn't capture it.

This paper shows how new kinds of laborers are found in rural labor-market of the Greater Buenos Aires, emphasizing the connection between new forms of labor contracts and growing instability of employment in rural areas.

Carlos María Alasino

## Mercado de trabajo femenino, empleo público en las provincias y crisis fiscal

### 1. Introducción

La inserción de la fuerza laboral femenina y el análisis de la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo es abordada generalmente desde cuatro dimensiones: participación y empleo, subutilización (desempleo y subempleo), ingresos y segregación ocupacional. Las evidencias empíricas obtenidas, permiten caracterizar el fenómeno discriminatorio de la mujer mediante ciertas variables e indicadores que reflejan estas cuatro dimensiones y el carácter estructural de tal fenómeno. Dicho rápidamente, se llega a concluir que la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo se manifiesta en que participan en menor proporción que los hombres y, además, en que aquellas que lo hacen tienen problemas específicos de inserción y una absorción más difícil, que dan lugar a una proporción mayor de participantes sin ocupación. Pero no sólo tienen una mayor tasa de desempleo abierto, sino que también se ocupan relativamente más en jornadas de tiempo parcial y desearían tener una jornada completa (mayor subempleo visible) y se encuentran más concentradas en la base de la pirámide distributiva, en tareas poco calificadas y con elevado grado de precariedad (mayor subempleo invisible o, desde otro enfoque teórico, relativamente más informalizadas que los hombres). Aunque las estadísticas sobre ingresos presenten en Argentina mayores debilidades que en países desarrollados, los relevamientos existentes de la Encuesta Permanente de Hogares dejan ver, por su parte, menores ingresos me-

Una versión anterior de este ensayo se benefició con los comentarios y sugerencias realizados por dos referatos, quienes no son responsables por los errores que pudieran haber permanecido.

dios para la mujer y una mayor concentración en los tramos inferiores; permiten inferir además que las mujeres alcanzarían su máximo ingreso a una edad menor que los hombres de modo que, si su edad de retiro no es superior a la de éstos, acumularían un ingreso menor a lo largo de su vida laboral.<sup>1</sup> Finalmente, la cuestión de la segregación ocupacional alude a la concentración de mujeres en ciertas actividades que se corresponden a veces con el estereotipo de lo femenino, en sectores de bajos ingresos, en tareas poco reputadas socialmente o, también, en algunas que son una prolongación de las actividades del hogar, fenómeno que se interpreta como discriminatorio en sí mismo.

El ensayo analiza la situación actual de la mujer en el mercado de trabajo a la luz de su elevada concentración en el empleo público y particularmente en ocupaciones que dependen de los Estados Provinciales. Tal situación es un típico ejemplo de segregación ocupacional y se pretende llamar la atención sobre la fuerte dependencia del nivel de empleo femenino de los presupuestos provinciales. Intenta sugerir en definitiva que aquella concentración incrementa la vulnerabilidad del segmento femenino de la fuerza de trabajo a los efectos de la crisis fiscal que, obviamente, dependerán en última instancia de la forma en que ésta es resuelta y del desempeño de la economía en materia de generación de empleo. Se inspira en otro ejemplo de impacto diferencial que tiene que ver con la división según géneros del mercado de trabajo: el empleo de las mujeres en la industria sufrió más que el de los hombres las consecuencias de la política de apertura y rezago cambiario que se implementa luego de 1976, por estar justamente las mujeres relativamente más concentradas que los hombres en las manufacturas textiles,

rama de la industria afectada más intensamente por dicha política.<sup>2</sup> La literatura sobre el tema muestra también casos en los que la segregación ocupacional ha brindado una "protección" a la fuerza de trabajo femenina, reduciendo su vulnerabilidad al efecto de las crisis económicas. Este argumento en ciertos casos se ha basado en la dificultad para sustituir la mano de obra femenina, especializada en ciertas tareas; otras veces, sin embargo, se ha argüido que el mayor impacto se produce sobre la mujer en su carácter de trabajadora doméstica y no tanto sobre el trabajo femenino que se realiza

para el mercado.<sup>3</sup> Este rol protector de la segregación ocupacional ha sido identificado también en la industria brasileña, aunque la persistencia de las mujeres en sus puestos de trabajo haya sido a costa de una mayor precarización y deterioro de sus condiciones laborales.<sup>4</sup>

La mayoría de las provincias tiene serias dificultades para financiar su actual nivel de gasto público, que creció muy fuertemente en el período posconvertibilidad, concentrándose cerca de un 90% en aquéllos de naturaleza corriente. Las necesidades de financiamiento fueron en continuo ascenso, hasta llegar a niveles cercanos al 10 % del gasto total, promedio que además engloba situaciones muy disímiles. Los problemas financieros actuales del Estado Nacional han desnudado claramente las dificultades provinciales. El financiamiento a través de sus bancos parece también haber llegado a su fin, de la misma manera que se ha agotado el acceso al sistema institucionalizado de crédito de la banca privada, debido en parte a cierto agotamiento de la capacidad de endeudamiento de las provincias con garantía de los fondos de Coparticipación Federal, luego de un uso bastante intenso de dicho mecanismo.

Una nueva relación Nación-provincias, la reformulación de las finanzas provinciales y una mayor participación de los gobiernos locales en la ejecución del gasto público son elementos que caracterizan el nuevo paradigma de organización productiva que actualmente se discute. Se agregan obviamente a otros más frecuentemente citados, tales como el equilibrio fiscal, la estabilidad y la economía abierta y competitiva. El elevado grado de avance del proceso de descentralización del gasto público hace que la reestructuración de las finanzas provinciales no sea sólo un problema de "ortodoxia fiscal", sino también de viabilidad financiera de las administraciones locales y, mucho más importante aún, de equidad, puesto que tiene mucho que ver con la provisión de ciertos servicios indispensables para la población.

El desempleo en el mercado de trabajo muestra valores preocupantes. En el pasado los desequilibrios provocados por el estancamiento económico se habían resuelto con el aumento del desempleo y el subempleo, pero también con la expansión del empleo público, particularmente aquél denominado "sobreempleo" de las administraciones públicas provinciales y municipales. La evolución posconvertibilidad dejó en claro además que, a una formidable expansión del Producto Bruto, no le

42

<sup>1</sup> C. Sanchez *et al.*, "El Deterioro del Mercado de trabajo de la Ciudad de Córdoba entre 1974 y 1983. Aspectos Económicos y Demográficos", *Estudios* N°8, Córdoba, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, 1986.

<sup>2</sup> C. Alasino, "Estancamiento Económico e Inserción Femenina: El caso del mercado de trabajo de la ciudad de Córdoba", en M. del C. Feijó (comp.), *Mujer y Sociedad en América Latina*, Buenos Aires, CLACSO, 1991, págs. 163-198; y Consejo Nacional de la Mujer, "Informe nacional. Situación de la mujer en la última década en la República Argentina", Buenos Aires, 1994, pág.85.

<sup>3</sup> R. Milkman ha señalado el rol protector de la segregación ocupacional, aunque en su análisis de la crisis de 1930 destaque que las mujeres no habrían absorbido el efecto de la crisis vía trabajo para el mercado, sino que lo habrían hecho en su rol doméstico a través de múltiples soluciones ("Women's Work and Economic Crisis: some lessons of the Great Depression", *Review of Radical Political Economy*, N° 8, 1976, págs. 73-97).

<sup>4</sup> H. Hirata y J. Humprey, "Crise Economique et emploi des femmes: une etude de cas dans l'industrie bresilienne", *Sociologie du Travail*, N° 3, 1984, págs. 278-279.

43

siguió ningún crecimiento importante del empleo y, si bien en un principio tuvo relevancia la explicación del elevado nivel de desempleo vía la expansión de la oferta de trabajo—ya que crecía también el nivel de empleo—, a fines de 1993 éste se estancó y en 1994 era evidente que la ocupación se reducía en términos absolutos. La discusión sobre si el desempleo aumentaba porque los ingresantes al mercado de trabajo eran desalentados que volvían o, en cambio, eran nuevos trabajadores que ingresaban para apuntalar el decaído ingreso de sus familias perdió relevancia, puesto que los datos de la Encuesta Permanente de Hogares de 1994 mostraban claramente que los puestos de trabajo se reducían. Y en 1994 el Producto Bruto también creció fuertemente (más del 6%) y la inversión casi un 19%, poniendo en el centro del problema la relación entre el Producto y el empleo.

La fuerza de trabajo femenina en este contexto exhibe una expansión considerable pero también muchas dificultades para insertarse en ocupaciones plenas. Poco valor tiene a veces destacar la formidable expansión de la tasa de actividad femenina, aun en su tendencia de largo plazo, puesto que el nivel de ocupación y la “calidad” de los puestos de trabajo obtenidos ponen rápidamente en tela de juicio el síntoma de progreso e integración de la mujer que significa dicho crecimiento de la participación.

44

Ante la fuerte expansión del segmento femenino de la fuerza laboral que se observa desde la década pasada y la elevada proporción de la misma que encuentra ocupación en los estados provinciales, resulta relevante considerar el sesgo del proceso de reestructuración de las cuentas públicas sobre la fuerza de trabajo femenina, admitiendo que dicho proceso busca el equilibrio fiscal y el financiamiento genuino del gasto mediante instrumentos que incluyen la detención del crecimiento, no sólo de la nómina salarial sino del número de agentes. Más aún cuando, primero, el desempeño de la economía argentina posterior a la convertibilidad dejó claro que el problema de generación de empleo privado no es sólo cuestión de crecimiento del Producto Bruto y, segundo, cuando las típicas actividades femeninas en el Estado tienen que ver, en muchos casos, con servicios indispensables, mayoritariamente en manos de las administraciones locales.

<sup>5</sup> La brecha entre los salarios de hombres y mujeres se descompone empíricamente en dos partes: una debida a diferencias en las características personales asociadas con la productividad y otra originada en la existencia de discriminación salarial. Véase por ejemplo: M. Gunderson, “Decomposition of the male-female. Earning Differential: Canada 1970”, *The Canadian Journal of Economics*, XII (3) : 479, 1970 y W. House “Discriminación Profesional y en materia de remuneración. Situación de la Mujer en el mercado de empleo en Chipre”, *Revista Internacional del Trabajo*, 102 ( 1): 117-135, 1983.

Los análisis de discriminación femenina en el mercado de trabajo hacen del sexo la variable de selección que asigna a las mujeres a los puestos de trabajos caracterizados por elementos negativos, tales como bajos ingresos, inestabilidad, poco prestigio social, etc. En términos de ingreso, se habla de discriminación

cuando tareas de igual calificación, convenientemente normalizadas, son remuneradas en forma diferente.<sup>5</sup> Las evidencias existentes en este aspecto reflejan que la discriminación de la mujer es significativa, aunque no alcanza la dimensión de otras economías latinoamericanas.<sup>6</sup> El salario es, con todo, un aspecto de las condiciones de trabajo y en este caso es pertinente tener en cuenta otros elementos, entre los cuales debe destacarse el prestigio social que genera la actividad. De todos modos, los diferenciales de ingresos observados se asocian a veces con la existencia de segregación ocupacional, en virtud de la cual se alude al resultado que produce el mecanismo de selección, que confina a las mujeres a ocupaciones “típicamente femeninas”, mal remuneradas y poco prestigiadas socialmente.<sup>7</sup>

La elevada concentración de mujeres en el empleo estatal puede interpretarse como una dimensión más de la segregación ocupacional. Si bien es notorio el proceso de feminización del empleo público, el mismo no ha significado un acceso igualitario dentro del Estado a posiciones jerárquicas.<sup>8</sup> Pero sí se admite que los empleos en el sector público son en general “mejores” que los que en “promedio” consiguen obtener las mujeres en el sector privado; una pérdida de participación del empleo público en el total del empleo femenino podría asociarse con un aumento de la precarización (“¿discriminación?”) de la mujer en el mercado de trabajo si no median, claro está, cambios en la velocidad y en la estructura de los puestos de trabajo que históricamente ha generado la economía argentina. Esto significa, por supuesto, requerir cambios en estos aspectos y no abogar por la persistencia de la política de incorporación de agentes públicos que ha caracterizado la historia de algunas administraciones públicas provinciales.

45

El trabajo describe los principales elementos que caracterizan la situación de la mujer en el mercado de trabajo y propone analizar las posibles consecuencias de la reestructuración de las finanzas provinciales sobre el mercado de trabajo desde una perspectiva de género, a partir del importante papel que las jurisdicciones locales desempeñan en el sostenimiento del nivel de empleo de la fuerza de trabajo femenina en muchas provincias argentinas. El extraordinario crecimiento de la tasa de participación y de la tasa de desempleo de las mujeres que surge de la Encuesta Permanente de Ho-

<sup>6</sup> S. Montoya, “La discriminación de la mujer en el mercado de trabajo”, *Novedades Económicas*, N° 163, págs. 7-14.

<sup>7</sup> Las diferencias salariales, se ha concluido, a veces existen porque las mujeres ocupan los cargos “peores” (J. Camargo y F. Serrano, “Os dois mercados: Homens e mulheres na industria brasileira”, *Revista Brasileira de Economia*, 37 (4): 435-447, 1983) o porque ocupan “puestos de mujeres” (F. B. Weiskoff, “Womens’s place in the labor market”, *American Economic Review*, 62(2): 161-166, 1972).

<sup>8</sup> A. Marshall, “Introducción: El empleo público ante la Crisis Fiscal”, en A. Marshall (comp.), *El empleo público frente a la crisis: estudios sobre América Latina*, Ginebra, Programa sobre el mercado de trabajo, Instituto Internacional de Estudios Laborales, 1990, págs.1-19.

gares sirven como telón de fondo. Se apunta a remarcar que el retiro de los estados provinciales como demandantes de trabajo puede tener consecuencias diferentes sobre la fuerza laboral según género y, además, que dicho impacto puede ser de significación. El ensayo presenta una sección que destaca los principales rasgos de la inserción ocupacional de las mujeres y la evolución de la población económicamente activa, seguida de otra que considera el empleo estatal, su tamaño y composición según nivel de gobierno en las diversas provincias y las causas que explican su evolución. Luego se discute la importancia de los estados provinciales como demandantes de mano de obra femenina y la magnitud del empleo estatal femenino. Una última sección resume las principales conclusiones.

## 2. La mujer en el mercado de trabajo

### Aumenta la participación

La población argentina creció en el último período intercensal a razón del 1,5 % anual, aunque un análisis por provincias deja ver que en apenas seis crece a menor velocidad que el promedio nacional y en trece supera el 2 % anual. La población económicamente activa acusó en cambio un ritmo mucho mayor, 2,6 % anual, muy dispar entre sexos: 1,4 % para los varones y del 5,3 % para las mujeres. Estas tasas tienen mucho que ver con los cambios introducidos en el Censo 1991

46

<sup>9</sup> Véase A. Giusti *et al.*, "Experimentos Sobre la Condición de la Actividad de las personas. Censo 91", *Informe de Investigación N° 33*, INDEC, 1992. Estos cambios impactaron sensiblemente en la captación de las mujeres económicamente activas y en las categorías ocupacionales de los "trabajadores por cuenta propia", "patrón" y "trabajador familiar sin remuneración fija". Debe notarse que los hombres económicamente activos crecieron al ritmo de la población masculina total en tanto las mujeres económicamente activas lo hicieron a un ritmo más de tres veces superior al del segmento femenino total, obviamente cambios mucho más "reales" para aquéllos y mucho más "técnicos" para éstas. (Véase A. Giusti *et al.*, "Las tasas de actividad en el Censo de 1991: apariencia y realidad", *Estudios del Trabajo* N° 8 y 9, 1° semestre de 1995, págs. 133-150). Un resumen de la discusión sobre la evolución de la participación económica de la mujer hasta los años 1980, se hace en R. Cortés, *Informe sobre el mercado de Trabajo Femenino*, Buenos Aires, Subsecretaría de la Mujer de la Nación, UNICEF, 1988.

en las preguntas que se relacionan con la condición de actividad de las personas,<sup>9</sup> un avance importante para mejorar el poder de captación de la participación económica femenina en las estadísticas argentinas. De todas maneras, neto del efecto estadístico es notable la expansión de la participación económica de las mujeres.

Este incremento, ante un segmento masculino que no experimenta el mismo fenómeno, modifica sustancialmente las proporciones según sexos de la oferta laboral. Verificable en todos los aglomerados

en que se releva la Encuesta Permanente de Hogares, las cifras del Gran Buenos Aires alcanzan para describir la situación: la tasa bruta de actividad en abril de 1980 era del 24,5% para las mujeres y del 54,7% para los varones, en tanto que la onda de mayo de 1991 acusó, respectivamente, 28,1% y 54,7%.<sup>10</sup> Tal evolución implica también un cambio de conducta de la población en edades económicamente activas, particularmente las mujeres adultas, luego de la desaceleración verificada a fines de los años 1970 en presencia del efecto desaliento que afectó a una parte de la fuerza laboral.

El proceso de feminización de la oferta laboral se ha asociado en el pasado con un crecimiento del empleo en el sector terciario, fenómeno común a las economías latinoamericanas. La participación femenina dentro del sector terciario es, por su parte, significativa entre los asalariados del servicio doméstico y del sector público.<sup>11</sup>

Semejante contingente de mujeres que se incorporan al mercado de trabajo puede asociarse con una expansión del subempleo, puesto que no se había verificado en la economía argentina durante ese lapso un crecimiento equivalente de la productividad para absorberlas en forma plena. Serían justamente dos tipos de ocupaciones típicamente femeninas, el servicio doméstico y el empleo estatal en las jurisdicciones locales, las que habrían jugado un papel importante en la absorción del incremento en la población económicamente activa. Por lo menos hasta comienzos de los años 1990, la incorporación femenina se produce en un marco signado por la ausencia de tendencias modernizadoras de magnitud. Por ello, parecería haber acuerdo en que la presencia de nuevas mujeres en el mercado de trabajo en aquella etapa tiene mucho que ver con la necesidad de aportar ingresos al presupuesto familiar en línea con la hipótesis del trabajador adicional, en un marco de estancamiento generalizado, antes que al efecto del trabajador desalentado que se lanza al mercado de trabajo atraído por las mejores perspectivas. Dejando de lado esta controversia, otro aspecto de la actual polémica sobre la evolución del desempleo y la tasa de actividad verificada luego de la implementación del plan de Convertibilidad, la tendencia de largo plazo, tiene un neto perfil estructural que seguiría en ascenso tal como se esta verificando en todos los países de la América Latina.<sup>12</sup>

47

<sup>10</sup> La expansión posconvertibilidad fue todavía más importante, según los registros de mayo de 1995: 35,1% para las mujeres y 57,8% para los varones.

<sup>11</sup> A. G. Fanelli *et al.*, *El Empleo Femenino en el Sector Público Nacional*, Buenos Aires, CEDES, 1996.

<sup>12</sup> La tasa de actividad de las mujeres adultas en el nivel urbano creció entre 1960 y 1989 a razón de 1,9% anual y al 2,5% entre 1980 y 1989; la tasa de actividad total en cambio se redujo a razón del 0,2% anual. Véase A. Monza, "La Situación Ocupacional Argentina, Diagnóstico y Perspectivas", en A. Minujin (ed.), *Desigualdad y Exclusión*, Buenos Aires, UNICEF/Losada, 1993, págs. 193-239.

## Características de la inserción ocupacional

Los análisis de la inserción de la fuerza laboral femenina han llevado a concluir que si por discriminación salarial se entiende, por ejemplo, "desigual remuneración por igual tarea", en mercados de trabajo en los que participa el Estado como demandante, la discriminación no existiría entre mujeres y varones que ocupan un mismo puesto; la discriminación salarial ocurriría en cambio a través de la discriminación ocupacional, mecanismo a través del cual las mujeres se concentran en "...organizaciones públicas [...] y en ocupaciones cuyos niveles de remuneración son relativamente inferiores a los de los varones".<sup>13</sup> Más aún, esta discriminación ocupacional se produciría en el nivel nacional del Estado en el momento del ingreso antes que durante la carrera burocrática. De tal modo, las mujeres accederían, a igual nivel de instrucción, a puestos de menor jerarquía, pero la promoción y los ascensos no parecerían estar gobernados por factores discriminatorios según género.<sup>14</sup>

La elevada proporción de mujeres en el sector público es de todos modos evidencia de segmentación y división por géneros de la estructura ocupacional. Menor duración de jornada y un régimen de trabajo más flexible (licencias, días para el cuidado de hijos, etc.) son elementos que caracterizan los puestos que ocupan las mujeres en el Estado y que de alguna manera le permiten una mejor articulación de los roles productivos y reproductivos.<sup>15</sup> De acuerdo con el último censo, el empleo público representaba el 21 % del empleo femenino total y sólo el 16 % del masculino, situación que obviamente debe relacionarse con la preeminencia antes apuntada de las mujeres en las tareas docentes y relacionadas con la salud. La importancia del Estado como generador de ocupaciones para las mujeres, desde el

<sup>13</sup> A. G. de Fanelli *et al.*, *op. cit.*, págs. 4- 5.

<sup>14</sup> *Idem*, pág. 26.

<sup>15</sup> Habitualmente se señala que la mayor participación de la mujer en el empleo estatal se debería no sólo a las características del régimen laboral, sino también a que el Estado no minimizaría costos de mano de obra lo que significa, por ejemplo, que la legislación que proteja a la madre no sea plenamente incorporada a los costos y por ello el Estado no ejercería un efecto discriminatorio pleno.

<sup>16</sup> Aunque en términos de ingresos una respuesta a esta cuestión exigiría una investigación especial, el régimen y las condiciones de trabajo parecerían ser una ventaja importante en relación con los puestos que pueden obtener en el sector privado.

punto de vista del presente trabajo, tiene mayor relevancia en la medida en que se acuerde que estos puestos de trabajo poseen varias características positivas con respecto a los que las mujeres consiguen obtener, en general, en el sector privado.<sup>16</sup> De hecho, puede ser relevante mencionar en este sentido que algunos datos de la Encuesta Permanente de Hogares, muestran que los ingresos medios de las mujeres que trabajan por cuenta propia, en relación con las que revistan en la categoría de

asalariadas, son menores, al contrario de lo que ocurre con los hombres, lo que podría reflejar las menores oportunidades que tienen las mujeres en la actividad independiente.<sup>17</sup> Más aún cuando se recuerda que cerca del 25 % del trabajo asalariado de las mujeres se incluye en el servicio doméstico, puestos de trabajo típicos para definir precariedad e informalidad. Si bien los bajos salarios y las características de tiempo parcial que presentan las ocupaciones en el sector público han servido a veces para definir las como en situación de subempleo, otras características positivas que le otorgan formalidad (jubilación, obras sociales, régimen de licencias, etc.) pueden ser tenidas en cuenta a la hora de definir las como ocupaciones "privilegiadas" respecto de otras categorías ocupacionales,<sup>18</sup> que son por supuesto relativamente importantes en la ocupación de las mujeres argentinas.

A pesar de que la Argentina presenta una expansión de su fuerza laboral a tasas reducidas en términos internacionales, no fue capaz en el pasado de generar ocupaciones plenas para todos los que se incorporaban al mercado de trabajo. Las mujeres económicamente activas que aumentaron a una tasa relativamente alta en términos históricos fueron absorbidas, en gran parte, en actividades informales y de jornadas reducidas, el empleo público y el servicio doméstico entre ellas. De acuerdo con el Censo 1991, las categorías ocupacionales de empleados y obreros del sector público, trabajadores familiares sin remuneración fija y asalariados del servicio doméstico representaban casi el 50 % del empleo femenino total, pero sólo el 20 % del empleo masculino.

Si bien la población económicamente activa femenina es estructuralmente más desempleada y subempleada que los hombres, el estancamiento de los años 1980 habría producido un nivelamiento "hacia abajo" y atenuado las desigualdades entre los grupos masculinos y femeninos en el mercado de trabajo, a raíz de la generalización de una parte muy importante de la población ocupada por problemas de desempleo y subempleo que antes eran específicos de ciertos grupos poblacionales, jóvenes y mujeres entre ellos.<sup>19</sup>

La desventaja estructural de todas maneras seguiría siendo notable y por ello sirve como referencia señalar los parámetros que caracterizaban la situación de la fuerza laboral argentina en octubre de 1992:<sup>20</sup> desocupación abierta 6,3 %, subocupación visible 5,8 % y subo-

<sup>17</sup> C. Sanchez *et al.*, *op. cit.*

<sup>18</sup> D. Orlansky, " Empleo Público y Condiciones de Trabajo. Argentina 1960-1986", en A. Marshall (comp), *op. cit.*, págs. 20-44, ha señalado lo siguiente: " Se trata de una situación privilegiada", porque al corresponder al mercado de trabajo formal ofrece los beneficios de la Seguridad Social (Jubilación, Obras Sociales, etc.), a aquellos que carecerían de protección social si se desempeñaran como cuentapropistas en sus restantes configuraciones ocupacionales". (pág.40).

<sup>19</sup> C. Alasino, *op. cit.*, pág. 190.

<sup>20</sup> Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/ OIT (ARG/92/009).

cupación invisible 24,4 %. A partir de estos promedios, la desventaja estructural debería reflejarse en valores para las mujeres bastante por encima en los tres indicadores. En relación con el subempleo invisible, diversas estimaciones según sexo para el Gran Córdoba utilizando diversos criterios (ingresos, categoría ocupacional, calificación, tamaño del establecimiento y actividad según CIU REv. 2), mostraban, en todos los casos, una mayor incidencia del problema en la fuerza de trabajo femenina.<sup>21</sup> Esta mayor incidencia en las mujeres ocurre también con el subempleo visible, según estimaciones realizadas en el Informe del Consejo Nacional de la Mujer, con diversas ondas de la Encuesta Permanente de Hogares entre el período 1980 y 1992 en cinco ciudades del país. Finalmente, la información existente sobre desempleo abierto según sexo muestra una mayor incidencia del fenómeno en las mujeres, aunque los datos provenientes del citado informe del Consejo Nacional de la Mujer señalan algunas excepciones en dicho período. El aglomerado Gran Buenos Aires en octubre de 1992 es una de éstas: 6,3% para las mujeres y 6,8 % para los hombres.<sup>22</sup> Sin embargo, el carácter excepcional de estos guarismos es manifiesto a la luz de los registros posteriores de la Encuesta Permanente de Hogares en el aglomerado Gran Buenos Aires, que muestran en dicha ciudad que el desempleo abierto es un problema que sigue afectando con mayor intensidad a la fuerza de trabajo femenina, y reflejan la persistencia del fenómeno en el largo plazo y el carácter estructural que habitualmente se le adjudica.<sup>23</sup>

El ya apuntado crecimiento de la participación económica de las mujeres produce un cambio en la estructura de la fuerza laboral según sexos. Pero como semejante incremento no es absorbido plenamente, las mujeres avanzan relativamente también en el total de la población que padece problemas de subempleo visible. Esto se resume habitualmente como proceso de feminización de la fuerza laboral y del subempleo; no obstante, como el desempleo de los hombres se incrementa significativamente, dicho fenómeno se superpondría también con uno de masculinización del desempleo. La especificidad de los desajustes del mercado de trabajo argentino es de tales características, y el subempleo visible e invisible juegan un rol tan particular, que comienza a ser más frecuente observar en los varones una tasa de desempleo abierto superior a la de las mu-

<sup>21</sup> C. Alasino, "La mujer y el deterioro del mercado de trabajo en la Ciudad de Córdoba con posterioridad a 1975. Un intento de evaluación", Informe Final del Proyecto de investigación realizado con apoyo del Programa Latinoamericano de Investigación y Formación de la Mujer de CLACSO, realizado en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Córdoba, 1989.

<sup>22</sup> De acuerdo con lo presentado en el trabajo del Consejo Nacional de la Mujer ya citado, págs. 155-159, el subempleo visible para la misma fecha era del 11,4% y para los hombres del 4,9%. En el mismo trabajo se pueden consultar valores según sexo de desempleo abierto y subempleo visible para otros cuatro aglomerados urbanos.

<sup>23</sup> A título de ejemplo, en octubre de 1995 la tasa de desempleo abierto de las mujeres era del 15 % y la de los hombres del 11,1 %.

eres, situación bastante peculiar, tanto para la historia argentina como para las comparaciones internacionales.<sup>24</sup>

Más específicamente, la inserción ocupacional de las mujeres puede describirse utilizando la clasificación por grupos ocupacionales y sectores de actividad económica, entendiendo por feminizados aquellos grupos ocupacionales o sectores económicos donde las mujeres tienen una importancia relativa superior a la que tienen en la estructura ocupacional total. Así, si se toman los grupos ocupacionales, aquellos feminizados de acuerdo con el censo de 1980, teniendo en cuenta que las mujeres representan el 27 % de la ocupación son: "personal docente" (85 %), "técnicos" (37 %), "empleados" (42%), "vendedores" (28 %), y servicio doméstico (98 %). En el nivel de Gran División de la Clasificación Económica entre tanto son "feminizadas": Finanzas, Seguros y Servicios a las Empresas (33 %) y "Servicios Comunales, Sociales y Personales" (56 %). Si bien desde los años 1950 fue posible observar la concentración de mujeres en el sector terciario, la década de 1960 mostró a las mujeres mayoritariamente concentradas en el servicio doméstico, en tanto que en década siguiente fueron los servicios personales los que exhibieron ese papel.<sup>25</sup>

Con otro enfoque, puede señalarse que las típicas actividades de mujeres en las grandes ciudades en términos de la Clasificación Industrial Internacional Uniforme de Actividades Económicas (CIU, rev. 2) a tres dígitos son:<sup>26</sup> Fabricación de Prendas de Vestir, excepto calzado (rama 322), Instrucción Pública (rama 931), Servicios Médicos Odontológicos y otros servicios de Sanidad (rama 933) y Servicio Doméstico (rama 953). Aquí, obviamente, se incluyen aquellas tareas que habitualmente se describen como una prolongación en el mercado del trabajo de la mujer en el hogar y que se relacionan de alguna manera con su rol reproductivo. Son actividades que en ciertos casos —enfermeras y en mayor grado docencia— se desarrollan bajo condiciones laborales peculiares, tales como la duración de la jornada laboral y el régimen de licencias. En el caso del servicio doméstico debe agregarse que, si bien puede ser una tarea relativamente bien remunerada en términos horarios, es una ocupación de poco prestigio social y con pocas posibilidades de progreso.

El acceso a los directorios es también insignificante, sea que se analicen empresas industriales, de servicios o entidades financieras.<sup>27</sup> Desde un punto de vista de segmen-

<sup>24</sup> En la década pasada ya se registraron en algunas ciudades argentinas tasas de desempleo de los varones mayores que la de las mujeres.

<sup>25</sup> R. Cortés, *op. cit.*, págs. 13-14.

<sup>26</sup> En estas cuatro ramas, las mujeres eran en la ciudad de Córdoba más del 50% y ocupaban más del 50% del empleo femenino total. (Véase C. Alasino, *op. cit.*, pág. 176).

<sup>27</sup> Véase Consejo Nacional de la Mujer, *op. cit.*, págs. 52-55. C. Alasino, "La Mujer y el deterioro del mercado de trabajo de la Ciudad de Córdoba con posterioridad a 1975. Un intento de evaluación", *op. cit.*

tación vertical, se observa a las mujeres ocupadas mayoritariamente en los puestos de menor jerarquía de la escala ocupacional y de menor nivel de calificación. Algunos resultados obtenidos a partir de la Encuesta Permanente de Hogares para el Gran Córdoba a mediados de la década de 1980 mostraban que 45 % de las mujeres ocupadas realizaba tareas sin calificación (24% para los hombres) y 12,6% tareas semicalificadas ( 4,2% para los hombres).<sup>28</sup>

### 3. La evolución del empleo público

#### Crecen las Administraciones Provinciales

La expansión del empleo público a lo largo de la historia argentina ha presentado magnitudes de significación aunque en el largo plazo se expandió a menor tasa que el empleo privado.<sup>29</sup> Tal vez, en algunas circunstancias fue deliberadamente utilizado para generar ocupación, ante las dificultades del sector privado de la economía para absorber la totalidad de la oferta de trabajo. La migración interna hacia las grandes ciudades coadyuvó a generar excesos de oferta de mano de obra y presionó por un aumento de los agentes estatales. De todas maneras, sea por las razones que fuere, jugó un papel de cierta relevancia en la generación de empleo, tal como surge al comparar sus tasas de variación con las del empleo global de la economía, el Producto Bruto y la misma población.

Computando todas las jurisdicciones el total de agentes estatales fue estimado, en 1987, en torno del 19% de la población económicamente activa,<sup>30</sup> en tanto que otros trabajos lo situaban en un 20% del empleo total del país.<sup>31</sup> Según el censo de 1991, la fuente que muestra el más amplio grado de cobertura de todas disponibles, el sector público generaba el 18 % del total del empleo y representaba el 9,5 % de la población argentina de 15 años y más.<sup>32</sup>

A diferencia de lo ocurrido en otros países de América Latina, la experiencia argentina exhibe ya desde los años 1960 un cierto estancamiento del empleo estatal.<sup>33</sup> En la

jurisdicción nacional, inclusive a fines de la década de 1980 se registraron reducciones,<sup>34</sup> lo que contrasta con la elevada expansión de aquél dependiente de las esferas provinciales. El cambio de tendencia se profundizó a partir de los programas de retiro voluntario, jubilación anticipada, reestructuración de dependencias y organismos y, principalmente, la acción de privatización de empresas del Estado Nacional<sup>35</sup>.

El achicamiento del empleo estatal en el nivel nacional podría haber presionado ciertos mercados de trabajo localizados. En algunos casos, aunque en forma limitada, esto fue un mero traspaso desde el empleo público hacia el empleo privado por efecto de la privatización de empresas. Y así como los programas de retiro voluntario, por ejemplo, provocaron la aparición de nuevos "kioscos" o la profusión del servicio de "autos remises", un fenómeno notorio en muchas ciudades importantes del interior del país —asimilable además a nuevos subempleados y empleos de baja productividad— el traspaso de empresas del sector público al privado podría interpretarse como un aumento de la productividad de la mano de obra ocupada remanente en estos sectores.

El volumen de empleo de las provincias se ha expandido a gran velocidad: 3,6% anual entre 1960 y 1987 según las estimaciones de FIEL y 2,5% entre 1980 y 1991 según censos (véase Cuadro 1). A fines de la década de 1980 se comenzó a notar alguna desaceleración que se ha profundizado en las actuales circunstancias,<sup>36</sup> registrándose un crecimiento anual acumulativo del 4,9% entre 1983/1989 y algo más del 1% para los años siguientes. De todas maneras, es manifiesta la disparidad en este aspecto entre las diversas provincias (véase Cuadro 4).

Por su parte, esta expansión habría tenido connotaciones de subempleo invisible y de empleo redundante. Definido en relación con las crisis de las economías regionales, este excedente se estimó para octubre de 1992 en 340.000 agentes.<sup>37</sup> La significación de esta cifra surge cuando se recuerda que, sobre los más de 2.220.000 agentes públicos que registró el Censo de 1991, las provincias son el nivel más importante: representaban el 47 %, en tanto que la Nación alcanzaba el 33 % y los municipios el 20 % restante.<sup>38</sup>

<sup>28</sup> C. Alasino, "La Mujer y el deterioro del mercado de trabajo de la Ciudad de Córdoba con posterioridad a 1975. Un intento de evaluación", *op. cit.*.

<sup>29</sup> A. Monza, *op. cit.*, págs. 93-94.

<sup>30</sup> FIEL, *El gasto público en la Argentina*, 1960-1988, Buenos Aires, 1990.

<sup>31</sup> C. SANCHEZ *et al.*, *Public sector employment in Argentina: analysis and policy proposals*, Córdoba, IEERAL, World Bank, 1990.

<sup>32</sup> Esto es algo menos que el 10,3 % que registró el Censo de 1980, luego de haber crecido a razón del 0,7 % anual entre 1980 y 1991. De acuerdo con las cifras del FIEL, la variación en cambio redondeó un 2,3 % anual entre 1980 y 1987, sin incluir los agentes del nivel municipal de gobierno, y el 1,5 % anual entre 1960 y 1987.

<sup>33</sup> A. Marshall, *op. cit.*, pág. 3.

<sup>34</sup> De acuerdo con FIEL, la administración nacional creció al 1,2 % anual en el período 1980/1987 y al 0,7 % entre 1960 y 1987, en tanto que, según datos de la Secretaría de la Función Pública, entre 1980 y 1987 fue del 0,2 % anual.

<sup>35</sup> Según datos del Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación en 1991 y 1992 se produjeron 28.300 y 56.000 retiros, respectivamente, y se transfirieron 71.000 agentes al sector privado. Oficialmente hay estimaciones de una reducción de 300.000 agentes entre 1989 y 1993.

<sup>36</sup> Aunque no sean fuentes estrictamente comparables, las cifras del empleo provincial de 1991 del Censo Nacional de Población y las de 1987 de FIEL dan una tasa de crecimiento anual del 2,9 % entre ambos extremos.

<sup>37</sup> Proyecto Gobierno Argentino/PNUD/OIT (ARG/92/009).



Debe quedar claro entonces, en primer lugar, que el empleo público ha crecido a tasas de cierta magnitud en términos agregados, aunque inferior al ritmo de la población u otras variables relevantes. En segundo lugar, el crecimiento en los últimos tiempos es exclusivo resultado del protagonismo que asumieron, en materia de incorporación de personal, las administraciones provinciales y municipales. Las provincias son así activos demandantes de mano de obra. Finalmente, debe resaltarse que existen situaciones disímiles entre las provincias, según el Cuadro 4, que obligan a considerar las causas de expansión del empleo público en cada caso: Santiago del Estero como una provincia "pobre" en la que el empleo público crece a una tasa menor que la población; en el otro extremo Córdoba, una provincia "rica" cuyo número de agentes se expande a una velocidad más de cuatro veces superior a su población y que obviamente obliga a cuestionar la productividad del empleo público, obviamente si se descarta que el volumen de servicios públicos haya crecido a semejante tasa.

#### Causas del aumento

El elevado ritmo de incorporación de mano de obra de las administraciones provinciales sugiere que una parte importante del mismo debe exhibir una reducida productividad y en algunos sectores y/o regiones puede ser considerado como actividad "refugio" de mano de obra. Pero cabe señalar que, a diferencia de otras actividades "refugio", no tiene connotaciones de precariedad laboral, puesto que a la casi totalidad de sus ocupados se le practican los descuentos jubilatorios; además tienen obra social.

En 1991, más del 8 % de la ocupación total del país estaba generada por las administraciones provinciales, llegando a casi el 12 % si se incluyen las municipales (véase Cuadro 3). Lo más importante, sin embargo, es su evolución en los últimos años, creciendo a un ritmo mucho mayor que otras variables de la economía y, por supuesto, que del empleo privado. Esto aumentó significativamente la participación y en consecuencia, la dependencia de la demanda de mano de obra del empleo público provincial en algunas economías regionales. Utilizando las tasas de crecimiento y proyectando las cifras censales, esta información produciría, en torno de 1993, alrededor de dos millones de empleados públicos, con cerca de tres cuartas partes concentradas en los niveles provinciales y municipales.

Es cierto que el empleo provincial ha asumido en algunos casos un papel compensador basado en la esca-

sa generación de empleo privado, particularmente en economías regionales poco dinámicas y con reducida participación industrial. En

<sup>38</sup> El número de agentes de las administraciones centrales de las provincias sobrepasaba el 1,1 millón de personas hacia 1993, según la Subsecretaría de Relaciones Fiscales con las Provincias, *Situación de las Provincias Argentinas*, diciembre de 1994.

algunas regiones la promoción industrial tuvo que ver decisivamente con la expansión de la componente privada de la demanda de trabajo y, al reducirse notablemente su dimensión debido al costo fiscal, se debilitó mucho. Puede admitirse, en este caso, el carácter compensatorio del empleo en las administraciones provinciales, destinado a suplir la retracción del empleo privado.

Debe recordarse también que el número de agentes estatales provinciales aparece a veces subestimado, pues en algunas estadísticas no se computa la figura del "contrato", un expediente frecuentemente utilizado con la intención de evitar la "estabilidad". La expansión del empleo en las provincias ha sido impulsada también por el proceso de descentralización y traspaso de servicios desde la órbita nacional, fruto de una nueva propuesta de "división del trabajo": "... las provincias se especializan en servicios públicos sociales y aquellos de naturaleza local; el Estado Nacional en sus funciones "indelegables" de justicia, seguridad, defensa, relaciones exteriores, salud, seguridad social, preservación del medio ambiente, promoción de ciencia y tecnología, defensa de la competencia, regulación de monopolios y la inversión en infraestructura social y sectores no privatizados; y el sector privado en actividades de producción de bienes y servicios cuya distribución se realiza a través de mecanismos de mercado..."<sup>39</sup>

Este proceso de descentralización, iniciado ya con la transferencia de las escuelas primarias a mediados de los años 1970 y la de los servicios de agua, energía y saneamiento, producidas a comienzos de la década de 1980, se profundizó a comienzos de 1992, cuando se promulgó la ley 24.049 de Transferencia de Servicios Educativos. En virtud de ésta el Poder Ejecutivo Nacional quedó facultado para transferir a las provincias y los municipios los servicios educativos administrados por el Ministerio de Cultura y Educación y por el Consejo Nacional de Educación Técnica, así como servicios de Hospitales e Institutos Nacionales, "Políticas Sociales Comunitarias" y el "Programa Social Nutricional". Esta tendencia a la descentralización ha sido descrita también como de aparición mucho más temprana que en el resto de los países de la América Latina.<sup>40</sup>

Sin embargo, por lo menos hasta 1987, el crecimiento del empleo provincial mostraría con bastante claridad un carácter autónomo y la transferencia de servicios explicaría poco el crecimiento de empleo provincial. En efecto, las cifras corregidas por el efecto de transferencias de personal exhiben una tasa de

<sup>39</sup> Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos de la Nación, *Argentina en crecimiento. La Reforma económica y sus resultados: 1989-1992*. Buenos Aires, pág. 5.

<sup>40</sup> Véase A. Marshall, *op. cit.*, y D. Orlansky, *op. cit.*

<sup>41</sup> Sin computar este efecto, las tasas anuales de variación fueron del 3,2 % para las provincias, 0,7 % para la Nación y del 0,9 % para las empresas públicas.



variación del 2,8 % anual para las provincias, del 1% anual para la administración nacional y del 0,1 % para las empresas públicas durante el período 1960 y 1987,<sup>41</sup> más aún, entre 1983 y 1987 la planta de personal de las provincias habría crecido al 5,5 % anual, un lapso en que no hubo transferencias de servicios desde la órbita nacional.<sup>42</sup>

La descentralización del gasto público fue más significativa en los denominados gastos sociales.<sup>43</sup> De acuerdo con estimaciones de la Secretaría de Programación Económica de la Nación, las provincias ejecutaron en 1992 el 77 % del total del gasto público en cultura, educación, ciencia y técnica (53% en promedio entre 1984-1988), el 54 % del total del gasto público en salud (48 % en promedio entre 1984-1988), el 96 % del gasto total en "bienestar social" y el 93 % del gasto público en el rubro vivienda ( 88 % en promedio en el período 1984-1988). Hay entonces un notorio aumento del protagonismo de las provincias argentinas en la responsabilidad del gasto público del Estado, fruto de una decisión de política en pro de la descentralización y el acercamiento entre el nivel de gobierno que presta los servicios y los usuarios de dichos servicios, donde incluso los municipios irían aumentando paulatinamente su participación.

La expansión del empleo en las provincias debe ser analizado en este contexto de aumento de protagonismo de los estados provinciales en el gasto público total y la incorporación de nuevas funciones y roles de prestador de servicios. Aunque es notorio que tal fenómeno explica sólo una parte del aumento de personal de las provincias, es importante subrayar que tales transferencias provocarán además en las administraciones provinciales nuevos desafíos y demandarán soluciones satisfactorias para que las ventajas derivadas de la descentralización no se agoten rápidamente.<sup>44</sup>

### Una mirada por las provincias

<sup>42</sup> FIEL, *op. cit.*, págs.77-78.

<sup>43</sup> Según la Secretaría de Programación Económica de la Nación en 1992 las provincias y los municipios participan con el 44 % del gasto público total, mucho más que el 29 % con que participaron en el período 1980-1983 y el 34 % que detentaron en promedio en el período 1984-1988.

<sup>44</sup> Véase L. Beccaria, y R. Carciofi, "Políticas Públicas en la Provisión y Financiamiento de los Servicios Sociales. Aportes para una agenda de los años noventa", en A. Minujin (ed.), *Desigualdad y Exclusión*, Buenos Aires, Unicef/Losada, 1993, págs.193-239.

nes, como el caso de Misiones que, con una economía relativamente poco diversificada, exhibe un empleo público total de sólo 5,5% de sus habitantes (véase Cuadro 2).

En 1991 hay también un crecimiento del tamaño medido en relación con la población en siete provincias, entre las cuales merecen destacarse Santa Cruz, La Rioja, Catamarca, Jujuy y Formosa. Pero esto es resultado del comportamiento de la nómina de agentes, en las provincias y los municipios, que habría crecido a mayor velocidad, y no de la jurisdicción nacional, cuya planta de personal evolucionó en forma negativa. Además, esta jurisdicción no es la más importante en el total, con las obvias excepciones del radicado en la Capital Federal y la provincia de Buenos Aires, que concentran el grueso de las actividades del nivel federal de gobierno.

El número de agentes provinciales y municipales es disímil. Responde por más del 20% del empleo total, cerca del 10% del total de habitantes y el grueso del empleo público total en seis provincias: La Rioja (35,5% del empleo total), Catamarca ( 33,1% ), Santa Cruz ( 30,8% ), Formosa (22,1%), Jujuy (21,8%) y Neuquén (21%). (véase Cuadro 3).

Pero si bien estos valores dan idea de redundancia, el Cuadro 3 también da lugar a otras consideraciones. En primer término, hay provincias que, aun teniendo administraciones públicas importantes en términos de ocupación, no poseen una demanda total de mano de obra de igual intensidad. Si ésta se mide por la cantidad de ocupación en relación con la población (nivel de empleo), es con todo débil en algunas jurisdicciones, tales como Jujuy, Catamarca y Santiago del Estero, a pesar del elevado empleo público que depende de las provincias. Esto podría reflejar el papel compensador que asumen, en algunas regiones del país, las administraciones provinciales, ante la debilidad de las economías locales para generar puestos de trabajo suficientes. En segundo lugar, queda claro también que, si el empleo público cumple a veces funciones de "refugio", contribuye siempre a disminuir la precariedad de la estructura ocupacional local, ya que posee en general un atributo que se relaciona necesariamente con el sector formal de la economía: la existencia de descuentos y aportes jubilatorios. De acuerdo con el último censo, al 94% de los asalariados del sector público se le practicaban los descuentos jubilatorios, en tanto que para los obreros del sector privado esa proporción era del 62% y para los que realizan ocupaciones de servicio doméstico apenas del 7%. Más aún, sólo 6% de los ocupados en el sector público no tenían obra social ni plan médico, proporción que llegaba al 30% en los del sector privado y a más del 65% en el servicio doméstico. No por obvia, esta correlación positiva entre empleo público y grado de cobertura de la fuerza de trabajo con seguridad social y atención médica merece ser destacada. Los casos de Chaco y Misiones deben también resaltarse,

pues es dable presumir que el escaso grado de cobertura de sus asalariados en lo que atañe a beneficios de la seguridad social, tiene que ver no tanto con un empleo público relativamente reducido, sino con las características de las actividades económicas predominantes y, tal vez, con la fuerte presencia de mano de obra proveniente de países limítrofes.

La importancia de los estados provinciales en algunas economías regionales se acentúa cuando se tiene en cuenta que, en muchas provincias, los ingresos monetarios y la calidad de vida de una parte muy importante de sus habitantes dependen no sólo directa sino indirectamente de las finanzas provinciales (jubilados, proveedores, construcción, etc.). Pero centrándonos exclusivamente en la problemática del desempleo, dos aspectos deben ser claramente diferenciados: el efecto de reducciones absolutas en la planta de agentes públicos, por un lado, y el efecto de un freno en el proceso de incorporación de mano de obra, por otro. En el primer caso se alude a despidos o retiros voluntarios, y en el otro a una reducción en el ritmo de incorporación y designaciones que se han observado en el pasado. En el caso de la fuerza de trabajo femenina, más adelante se señala que los impactos sobre la subutilización pueden aparecer en cuanto las provincias modifiquen su política de incorporación de personal y reduzcan la velocidad de crecimiento observada en el pasado. No sería necesario reducir absolutamente el número de agentes para que aparezca un impacto de relevancia en el nivel de empleo de las mujeres; éste resultará significativo ni bien se reduzca sensiblemente la tasa de aumento que se observó en los años 1980.

58

Entre 1983 y 1993 los agentes provinciales crecieron anualmente a una tasa más de dos veces superior a la de la población y sólo pocas provincias (Chubut, Santiago del Estero y Tucumán entre ellas) lo hicieron con valores menores. Pero son justamente Santiago del Estero y Tucumán las provincias que tienen la menor proporción de puestos de trabajo en relación con su población: 32,3% y 31,7% (véanse Cuadros 3 y 4). Es cierto, además, que ese ritmo se redujo drásticamente, pero todavía muestra en varias provincias valores de importancia por encima de la variación poblacional. Más aún, es también importante en relación con cualquier estimación posible del crecimiento del empleo privado.

En presencia de una tasa de actividad creciente –un fenómeno particularmente relevante en las mujeres– no deja de ser relevante interrogarse sobre cuál había sido el exceso de oferta del mercado de trabajo ante un empleo público que se hubiera movido por debajo del crecimiento poblacional. Más aún, un correcto diagnóstico de la situación exigiría tal ejercicio. Por lo pronto, bajo razonables supuestos de variación de la población económicamente activa, mantener la tasa de desempleo en los valores censales de 1991 habría requerido un crecimiento en los puestos de trabajo muy ele-

vado en algunas provincias: 9% anual en Tierra del Fuego, 5% anual en Neuquén y alrededor del 3% anual en la mayoría de las provincias restantes (véase Cuadro 6). Esto no quiere decir que el sobreempleo en el sector público sea la forma correcta, ni la más eficaz ni la más eficiente, de subsidiar el desempleo. Aunque difícil de cuantificar, sus costos totales superan con creces los salarios pagados:<sup>45</sup> la ineficiencia de una administración burocratizada, la existencia de mecanismos de fijación de salarios poco eficaces y de elevado grado de discrecionalidad, mecanismos de promoción que encubren a veces aumentos salariales, fijación de un piso para el mercado de trabajo de la región en lo que se refiere a beneficios no salariales, tales como tiempo de trabajo, licencias ordinarias y extraordinarias, edades jubilatorias, etc. Más aún, elevados gastos en personal dificultan que las provincias cumplan adecuadamente su rol de proveedor de los servicios esenciales de salud y educación, mayoritariamente a su cargo luego del proceso de descentralización del gasto público.

#### 4. El estado como empleador de mujeres

##### El empleo provincial es feminizado

59

El particular carácter de empleador de mujeres que exhibe el Estado aparece con nitidez en el Censo de 1991, que mostraba que las mujeres eran 42% del total de los ocupados del sector público, pero sólo 35,5% del total de las personas que tenían una ocupación. Si se desagrega la participación femenina en el empleo estatal según las diversas jurisdicciones se obtiene una visión más precisa de la cuestión. En efecto, sólo en el nivel provincial son relativamente muy importantes: 53,6 % del total, muy por encima del 35,5% que se señaló más arriba; en los niveles nacional y municipal, por el contrario, la presencia femenina es significativamente menor (29,6% y 35,5%, respectivamente) (véase Cuadro 5).

La participación de las mujeres es inclusive mayor en los casos de Buenos Aires, Chubut, Río Negro, Córdoba y La Pampa, con un grado de feminización de sus administraciones que oscila entre 56% y 58%. En Catamarca, San Juan, Tucumán, Santiago del Estero, La Rioja y Formosa, si bien la ocupación femenina es relativamente menor, se sitúa entre el 42% y el 46% del total de sus agentes públicos.

Esta preponderancia de mujeres en el empleo público tendría su origen en una mayor proporción de

<sup>45</sup> Véase S. Montoya, "Diagnóstico y Perspectivas del empleo público provincial", *Novedades Económicas*, 16:157/158, 1994, págs. 45-55.

actividades típicamente femeninas en el Estado. Por este motivo, la supuesta preferencia de las mujeres por trabajar en el Estado requeriría, previamente, normalizar las comparaciones y analizar la composición según género en el sector privado y en el sector público de actividades similares.<sup>46</sup> De todos modos, la mayor proporción femenina en el empleo público podría explicarse, desde un punto de vista de la demanda, en que el sector privado computa más certeramente que el Estado, en su función de beneficios, los costos derivados de la protección especial de la mujer que produce la legislación social, y por ello discrimina más; desde el punto de vista de la oferta se explicaría por la mayor flexibilidad que permite conciliar el trabajo doméstico y el trabajo para el mercado. En este último caso se habla de que la jornada reducida y la flexibilidad hace a estas ocupaciones más convenientes y facilita la compatibilización de ambos roles.<sup>47</sup> Con idéntico enfoque, en las ocupaciones asalariadas del sector privado las mujeres aparecerían subrepresentadas, en tanto son tareas mucho menos compatibles con el trabajo en el hogar y los roles reproductivos. El trabajo en el hogar, las ocupaciones de jornada parcial y aquellas que se engloban en las categorías ocupacionales no asalariadas (trabajadores por cuenta propia y trabajadores familiares no remunerados) facilitarían según esta visión el desempeño simultáneo de actividades domésticas y actividades para el mercado.

60

La mayor proporción de las mujeres en el empleo público tiene que ver también con el hecho de que los servicios de educación y salud, en gran parte a cargo del Estado, son actividades tradicionalmente efectuadas por las mujeres. Así, según el Censo de 1980, última información disponible, de las casi 360 mil personas incluidas en el grupo ocupacional "personal docente",

el 85% eran mujeres y casi el 80% del total de los docentes eran empleados del sector público; de las 2.400.000 incluidas en la Gran División "Servicios Comunales, Sociales y Personales" el 56% eran mujeres y cerca del 50% de este agrupamiento eran empleados del sector público. Por su lado, los últimos trabajos existentes reflejan que las mujeres docentes son alrededor del 95% en los niveles educativos inicial y primario y 66% en el nivel medio.<sup>48</sup>

La alta proporción de mujeres en la administración pública en

comparación con las ocupadas en el sector privado habla en favor de que el Estado tiene una conducta menos discriminatoria en la contratación de personal. De todos modos, el proceso de discriminación dentro del Estado tendría más relevancia en el momento del ingreso y sería mucho menos evidente en el proceso de promoción y ascenso.<sup>49</sup> La participación femenina, por su parte, varía significativamente según los estratos ocupacionales: las mujeres estarían sobrerrepresentadas en ciertas profesiones y ocupaciones técnicas, así como en posiciones administrativas.<sup>50</sup> ¿Cómo explicar entonces la dispar inserción femenina según los diversos niveles de gobierno? Descartando actitudes discriminatorias adicionales en el nivel de gobierno, la disímil inserción femenina en la administración pública de acuerdo con los diversos niveles debe buscarse en otras causas y circunstancias. Obviamente, la primera a considerar es que ciertos servicios u ocupaciones, tradicionalmente desempeñados por las mujeres, son prestados por los diversos niveles de gobierno en importancia relativa diferente. Aquí, necesariamente, cabe pensar que las actividades docentes, o aun las ligadas a los servicios de salud, son en su mayoría llevadas a cabo por las provincias y son, además, una profesión tradicional de las mujeres. Y esto puede presumirse como decisivo a la hora de explicar el elevado grado de feminización de los agentes públicos provinciales. Del mismo modo, tienen una participación muy importante en el empleo municipal en jurisdicción de la Capital Federal, hecho que debe guardar relación con la responsabilidad de la Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires en la prestación de los servicios de salud y educación.

61

Esta suerte de especialización de ciertos niveles de gobierno en la provisión de servicios ejecutados tradicionalmente por mujeres debería también considerarse para explicar, por lo menos parcialmente, su disímil participación en el empleo de nivel municipal. Mientras que en San Juan o Tucumán, por ejemplo, las mujeres representan el 12,9% y el 17,8% del empleo público generado por los municipios, los municipios de Buenos Aires o Chubut ocupan en su administración al 40,7% y el 33,2% de mujeres, respectivamente. Córdoba, Río Negro y Santa Cruz son también ejemplos donde las mujeres son una porción relevante del empleo generado en el nivel municipal.

En este contexto debe señalarse además que, en el momento de realizarse el Censo de 1991, el proceso de transferencia de los servicios educativos de la escuela secundaria a las provincias tenía un avance relativamente bajo, de forma que la inserción de las mujeres en el empleo provincial en cifras agregadas debería ser en la actualidad aun mayor. Sin embargo queda por explicar si tales diferencias sólo son consecuencia de una

<sup>46</sup> Véase A. Marshall, *op. cit.*, págs. 7-8.

<sup>47</sup> El concepto de "conveniencia de trabajo" ha sido desarrollado para analizar la forma de inserción de las mujeres en el mercado de trabajo y las características que asume ésta para facilitar la compatibilización de los roles productivos y reproductivos. Se incluyen en el mismo tres dimensiones: distancia entre el hogar y el lugar de trabajo, extensión de la jornada y flexibilidad de la jornada. Véase CEPAL/INSTRAW, "Análisis Estadístico de la Situación de la Mujer en Países de América Latina a través de las Encuestas de Hogares", presentado al Taller sobre Análisis estadístico de la mujer en el mercado de trabajo a través de las encuestas de hogares, Instraw, Ministerio de Trabajo y Previsión Social del Uruguay y Cepal, junio de 1985, L.C./8 418 (Sem. 24/2 Add-1), trabajo mimeografiado.

<sup>48</sup> Consejo Nacional de la Mujer, *op. cit.*, pág. 62.

<sup>49</sup> Véase A. G. de Fanelli *et al.*, *op. cit.*

<sup>50</sup> A. Marshall, *op. cit.*

dispar responsabilidad de las provincias en la ejecución de ciertos gastos en funciones del Estado, tradicionalmente ejecutadas por mujeres, docentes y enfermeras, por ejemplo, o si hay también otros elementos que, sin llegar a ser discriminatorios, representen "preferencias" o estén originados en gastos o funciones de las provincias que corresponden a estereotipos de "lo masculino". En este caso correspondería explicar, entre otras cosas, la relativamente elevada proporción de varones que tienen las administraciones provinciales de jurisdicciones tales como Catamarca, San Juan, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja.

### El empleo de las mujeres depende de las provincias

El carácter feminizado del empleo público en las provincias adquiere otra dimensión cuando se señala que, además, los estados provinciales son el principal sostén del empleo de las mujeres. De tal modo, las provincias no sólo emplean preferentemente a las mujeres sino que, además, son la fuente de ocupación más importante para la fuerza de trabajo femenina.

Un primer indicador de esta situación se nota en lo que atañe al empleo público total: las mujeres que tienen empleo público son el 21 % del total de las ocupadas, un porcentaje casi igual al del servicio doméstico. El empleo masculino depende mucho menos del Estado: sólo 16 % del total.

Es notoria además la profundización del proceso de feminización del empleo público.<sup>51</sup> Según el Censo de 1980, sólo el 35% de los agentes estatales eran mujeres, mucho menos que el ya señalado 42% registrado por el Censo de 1991. Visto en perspectiva, es nítido a quién favoreció la incorporación de mano de obra que realizó el sector público: las mujeres lo habrían incrementado en casi un 30% (a razón del 2,4% anual) y los hombres lo redujeron en casi un 5%. En tanto fueron las provincias las que impulsaron el crecimiento del empleo a lo largo de los últimos años (al 3,4% anual entre 1983 y 1993 según el Cuadro 4), parecería ser evidente el papel jugado por las administraciones provinciales como demandantes de mano de obra femenina.

El ritmo de incorporación de la fuerza de trabajo femenina a las administraciones públicas provinciales ha sido tal que, en muchos casos, contribuyó a consolidar un nivel de empleo de las mujeres fuertemente dependiente de los estados provinciales. En promedio, las provincias generan cerca del 13% del empleo total femenino, pero en seis jurisdicciones más del 25% del total de

<sup>51</sup> El incremento de la participación femenina se produce en el nivel nacional entre 1977 y 1983 hasta ser juzgado a una disminución de los cargos ocupados por varones y a una mayor absorción de mujeres. Véase Marshall, *op. cit.*, y S. Ruiz y L. Heller, "Dinámica del empleo en el sector Público", Presidencia de la Nación, sin fecha.

puestos de trabajo de las mujeres son creados por el estado provincial: Santa Cruz (38%), La Rioja (32%), Catamarca (29%), Jujuy (27%), Neuquén (26%) y Formosa (26%). Más aún, en otras nueve provincias, un quinto del total de las mujeres ocupadas encuentran inserción en la administración pública provincial. Como contrapartida, el nivel de empleo de las mujeres de Buenos Aires, Córdoba y Misiones es el que menos depende de las respectivas reparticiones públicas provinciales; con todo supera el 10%. (Véase Gráfico 1).

Por ende, la reducción, o simplemente la detención en el ritmo de incorporación de mano de obra por parte de los estados provinciales, tendría un claro sesgo hacia la fuerza de trabajo femenina, nada despreciable si se piensa que, en muchos casos, las provincias emplean a más del 20% del total de las ocupadas. No sólo porque haría falta sustituir la "cantidad" de trabajo femenino que el Estado dejaría de demandar, sino también por la "calidad" de los puestos de trabajo que las mujeres han conseguido obtener en el pasado: de baja productividad e ingresos, poco prestigiados socialmente y con varias características de informalidad.

Más aún, la existencia de seguridad social y beneficios sociales son atributos que caracterizan el empleo público y esto mejora las condiciones de inserción de la fuerza de trabajo femenina. Según el Censo de 1991, al 61% de las mujeres obreras o empleadas del sector privado se les hacían descuentos jubilatorios, pero dicha proporción era apenas del 6 % para aquéllas ocupadas en el servicio doméstico<sup>52</sup> y del 95% para las empleadas públicas; la ausencia de cobertura médica era, respectivamente, 24 %, 66% y 1%. La reducción relativa del empleo público y su sustitución por puestos de trabajos que tradicionalmente han ocupado las mujeres (empleo doméstico, por ejemplo), podría intensificar entonces la precarización de la fuerza de trabajo femenina. Debe agregarse aquí que, además del empleo doméstico, hay otras categorías ocupacionales que pueden presentar características de precariedad y que son relativamente importantes en el empleo femenino. Así, las trabajadoras familiares sin remuneración fija eran más del 8% del total de mujeres ocupadas ( menos de 4% eran en los hombres).

El abordaje de la discriminación de la mujer tiene, en el análisis segmentado del mercado de trabajo, uno de los marcos teóricos de referencia.<sup>53</sup> Dentro de este enfoque, las versiones dualistas identifican dos segmentos de la fuerza laboral, femenino y masculino, que inclusive no compiten entre sí por los mismos

<sup>52</sup> Debe recordarse que las empleadas domésticas son el 28% del total de mujeres asalariadas y 20% del total de mujeres ocupadas.

<sup>53</sup> Este enfatiza las variables de carácter estructural e institucional, en tanto que el otro enfoque teórico, desarrollado dentro de la variante neoclásica, privilegia las características personales de los individuos.

puestos de trabajo.<sup>54</sup> La segregación alude en este caso al confinamiento de la fuerza de trabajo femenina en ciertos segmentos caracterizados por elementos negativos en relación con los que ocupa el hombre. Es una de las formas en que se manifiesta la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo y el sexo funciona como variable de selección que asigna a las mujeres a los puestos de trabajo del mercado "secundario", precarios, inestables y menos remunerativos.

Si se acepta que el empleo en el Estado es "mejor" que las ocupaciones "promedio" que consiguen obtener las mujeres en el mercado de trabajo, una reducción relativa del empleo público, si no median cambios drásticos en la estructura del empleo que históricamente generó la economía argentina para la fuerza de trabajo femenina, podría dar origen a una mayor precarización y, tal vez, a una profundización de la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo.

La dependencia de las mujeres de los estados provinciales y del servicio doméstico como fuentes de ocupación en varias provincias torna su situación en el mercado de trabajo altamente vulnerable y relativamente mucho más precaria que la de los hombres, inclusive en aquellos casos en donde éstos dependen también fuertemente del empleo provincial. El retiro de las provincias como demandantes de trabajo producirá un sensible impacto en el nivel de empleo femenino y en la situación ocupacional de las mujeres. El ejercicio de simulación que se presenta en el Cuadro 6 pretende destacar ese fenómeno. Muestra, en definitiva, a qué tasa hubiera tenido que

64

<sup>54</sup> La división del mercado en dos, primario (varones) y secundario (mujeres), y la explicación de los menores salarios de las mujeres por la sobreoferta que se genera en las ocupaciones femeninas se realiza, por ejemplo, en B. Bergman, "The effect on white incomes of discrimination in employment", *Journal of Political Economy*, 79 (2), 1971, págs. 294-313. Un análisis dual de segmentación de la fuerza de trabajo en masculina y femenina, que no compiten entre sí, puede consultarse en G. Williams, "The changing US labour force and occupational differentiation by sex", *Demography*, 16:2, 1979, págs. 79-83 y también en J. Camargo, y F. Serrano, "Os dois mercados: Homens e Mulheres na industria Brasileira", *Revista Brasileira de Economia*, 37(4), 1983, págs. 435-447. Un desarrollo de la segmentación sexual del mercado que incorpora elementos de la teoría del capital humano se encuentra en V. Burris y A. Wharton, "Sex segregation in the U.S. labour force", *Review of Radical Political Economy*, 14 (3), 1982, págs. 43-56.

<sup>55</sup> Se supone además empleo público nacional y municipal constante e igual al de 1991. Véase Cuadro 6.

crecer el empleo privado neto de la ocupación en el servicio doméstico en las diversas provincias entre 1991 y 1995, para mantener el desempleo constante, bajo dos supuestos de variación del empleo que depende de las provincias:<sup>55</sup> constante e igual al que surge del censo de 1991 y decreciente a razón del 2% anual. Aunque en varias provincias la población femenina crece a menor ritmo que la masculina, lo que en cierta manera disminuye la necesidad de generar empleos para las mujeres por la menor oferta demográfica de la fuerza de trabajo, parece aceptable esperar una tasa de crecimiento de la participación fe-

menina significativa y mayor que la de los hombres. Bajo estos supuestos, mantener la situación ocupacional "congelada" en torno de los valores de desempleo que mostraba el Censo de 1991 hubiera requerido un crecimiento del empleo a tasas muy elevadas, superiores al 2% en diecinueve provincias, tal como se muestra en el ejercicio de simulación presentado en el Cuadro 6. Pero si se exige que el empleo público no crezca en todos los niveles y, simultáneamente, se impide que el servicio doméstico sea la válvula de escape y se lo mantiene también constante en torno de los valores censales de 1991,<sup>56</sup> el resto de la demanda de trabajo (empleo necesario para absorber la oferta laboral en los términos del Cuadro 6) tendría que haber crecido a una velocidad inusitada en casi todas las provincias, mayor por supuesto para las mujeres, dada la alta ponderación que alcanzan el servicio doméstico y el empleo público. Y la velocidad de crecimiento de la demanda de trabajo femenino deberá ser aun más alta en relación con la que requieren los hombres, cuanto mayor sea la reducción de las plantas de personal de las provincias. Con un empleo provincial que decrezca a razón del 2% anual, por ejemplo, el empleo femenino privado neto del servicio doméstico hubiera tenido que crecer a gran velocidad: 12,4% en Santa Cruz, 9,6% en La Rioja y 4,4% en Córdoba.

La crisis fiscal de los gobiernos locales torna inviable la persistencia de la política de incorporación de agentes públicos que primó en el pasado en la mayoría de los estados provinciales. Los diferentes escenarios provinciales ameritan, además, cierta especificidad en los diagnósticos. Pero, en general, se puede estar en presencia de otro ejemplo de impacto diferencial sobre la fuerza de trabajo femenina con origen en la segmentación según género del mercado de trabajo. Para que la desaparición de las provincias como demandantes de mano de obra no afecte significativa y selectivamente el empleo de la fuerza de trabajo femenina, se necesitarán políticas compensatorias de envergadura.

## 5. Consideraciones finales

La inserción de la mujer en el mercado de trabajo se realiza en condiciones mucho más desventajosas que la de los hombres. Sus ingresos medios son mucho menores, están relativamente más desempleadas y subempleadas, y ocupan los puestos de menor jerarquía de la escala ocupacional.

El empleo público es una actividad típicamente femenina, en el sentido de que la proporción de mujeres es mucho mayor que la que se observa en el nivel de la estructura ocupacional del país. Esto es parti-

<sup>56</sup> Debe tenerse en cuenta que el servicio doméstico no es la única categoría ocupacional importante dentro del empleo femenino que tiene connotaciones de precariedad. En efecto, según el censo de 1991, la categoría trabajador familiar sin remuneración fija representaba el 8% (4% en los hombres).

65

cularmente cierto para las Administraciones locales y no tanto en el nivel federal del gobierno. Si bien a veces esto se interpreta como resultado de que las actividades que se llevan a cabo en el Estado responden al estereotipo de lo femenino, en la que algunos pueden ver en sí misma una situación discriminatoria, las ocupaciones en el Estado son "mejores" que las que las mujeres consiguen obtener en "promedio" en el sector privado de la economía y hay evidencias de que el Estado es un empleador que discrimina menos a las mujeres que los empleadores privados.

El nivel de empleo de las mujeres que trabajan para el mercado depende mucho más de los estados provinciales que el de los hombres. De hecho, las administraciones provinciales son la principal fuente de ocupación de las mujeres y en quince provincias argentinas una de cada cinco mujeres ocupadas es empleada del estado provincial de acuerdo con los resultados del Censo de 1991. Pero debe tenerse en cuenta también que las ocupaciones femeninas son de mayor precariedad que las que ocupan los varones y que solamente el servicio doméstico genera más del 20 % del total de los puestos de trabajo de las mujeres. En este contexto, es más relevante aún el efecto de atenuación de la precariedad de la fuerza de trabajo femenina que provoca la relación de dependencia del estado provincial.

66

No hace falta pensar en medidas que disminuyan la cantidad de empleo público para llamar la atención. En efecto, nada más que un freno en la tasa de crecimiento del empleo provincial, en presencia de las mujeres económicamente activas que crezcan sólo a la tasa que exhibieron en los últimos diez años, requeriría un crecimiento del empleo privado cuantitativamente importante y cualitativamente distinto al observado en el pasado, para evitar una profundización de los problemas de desempleo, el subempleo y la precarización que enfrentan las mujeres en el mercado de trabajo.

El elevado ritmo de incorporación de agentes públicos que mostraron las jurisdicciones locales en los últimos años (3,6% entre 1960 y 1987, 2,5% entre 1980 y 1991 y 3,4% entre 1983 y 1993) y el carácter selectivo en favor del empleo de mujeres que tienen los estados provinciales sirvió como válvula de escape y facilitó la absorción de la fuerza de trabajo femenina. Más aún a partir de los años 1980 en que se observó un incremento sustancial de la tasa de actividad femenina en el nivel urbano, que creció a más del 2,5% anual. Si bien parte del crecimiento del empleo provincial es consecuencia de la transferencia de servicios y, por lo tanto, no se trató de nuevos puestos de trabajo, otra parte importante del aumento del empleo provincial sí habría sido, y la absorción de mano de obra crecía de la mano de la expansión del gasto provincial de naturaleza corriente.

La inviabilidad financiera de las provincias ante el crecimiento de su gasto ya ha provocado una reducción significativa del ritmo de incorporación de agentes públicos en algunas provincias. Ante la persistencia de una importante corriente de nuevas mujeres ingresantes al mercado de trabajo —un fenómeno notorio, por lo menos en los primeros años del plan de Convertibilidad— el retiro de las administraciones provinciales como demandantes de mano de obra afectará en mayor grado a la fuerza de trabajo femenina, a menos que existan cambios compensatorios en el empleo privado. En la medida en que no se trata de sustituir sólo cuantitativamente una fuente de generación de empleo, el aspecto cualitativo debe ser también considerado para evitar reemplazar puestos de trabajo con otros que tradicionalmente las mujeres han ocupado en el sector privado, al margen del régimen de seguridad social y con varios elementos de precariedad laboral.

No se trata de sugerir finalmente que el empleo público sea un seguro ni bueno ni eficaz contra el desempleo. Más bien todo lo contrario. Una administración pública burocratizada y superpoblada es inclusive un obstáculo para que el Estado cumpla sus funciones esenciales, más aún los provinciales que ejecutan gran parte del gasto social indispensable para una parte importante de la población. Sólo se pretende llamar la atención sobre el hecho de que la instrumentación de medidas que apunten a otorgarle viabilidad a las finanzas provinciales debe también tener en cuenta el carácter calificado de demandante de trabajo femenino que tuvieron y tienen las provincias argentinas. Se sugiere, en definitiva, conceder una atención especial al problema y requerir la instrumentación de políticas específicas, para que el reacomodamiento del mercado de trabajo que sobrevenga al retiro de las administraciones provinciales como demandantes de mano de obra no termine en una mayor precarización de la fuerza laboral femenina o en una reedición de la "vuelta al hogar" de las mujeres y el abandono del mercado de trabajo.

67

Cuadro 1  
Variación anual de la población argentina y del empleo público según jurisdicción en diversos subperíodos (en %)

Variable	1991/1980	1980/1970	1970/1960
Población total	1,5	1,8	1,6
Población de 14 años y más	1,5	1,6	1,8
Empleados públicos	0,7	1,7	0,3
Empleados públicos nacionales	- 2,2	-0,3	-1,1
Empleados públicos provinciales y municipales	2,5	4,1	2,9

Fuente: Elaborado sobre la base de datos de Censos Nacionales de Población, FIEL, Secretaría de la Función Pública y Proyecto Gob. Arg./PNUD/OIT (ARG./87/003).

Cuadro 2

Jurisdicción	Tamaño del empleo público por provincias. 1980 Y 1991		Evolución
	Empleo público como % de la población total		
	1980	1991	
Capital federal	8,3	7,2	disminución
Buenos Aires	6,9	5,8	disminución
Catamarca	10,3	13,3	aumento
Córdoba	7,1	6,4	disminución
Corrientes	7,6	7,8	aumento
Chaco	6,4	7,0	aumento
Chubut	11,3	9,9	disminución
Entre Ríos	7,7	7,8	aumento
Formosa	7,9	9,3	aumento
Jujuy	8,0	8,8	aumento
La Pampa	8,3	8,8	aumento
La Rioja	10,9	14,7	aumento
Mendoza	6,9	6,7	disminución
Misiones	6,0	5,5	disminución
Neuquén	11,3	10,8	disminución
Río Negro	8,3	8,4	aumento
Salta	7,4	7,5	aumento
San Juan	7,5	7,9	aumento
San Luis	11,3	8,6	disminución
Santa Cruz	16,8	19,3	aumento
Santa Fe	6,7	6,1	disminución
Santiago del Estero	7,5	6,9	disminución
Tierra del Fuego	18,3	14,5	disminución
Tucumán	7,2	7,1	disminución
Total del País	7,4	6,8	disminución

*Nota:* el empleo público tal como es definido en los censos abarca todas la administración central, organismos descentralizados y las empresas públicas de las tres jurisdicciones.

*Fuente:* Elaborado sobre la base de Censos Nacionales de Población

68

Cuadro 3

Jurisdicción	Tamaño del empleo público local y variables seleccionadas, por provincias, 1991 (%)					
	Empleo / población	Empleo público / Empleo total	Empleo público provincial y municipal / población	Empleo público provincial y municipal / Empleo total	Empleo público provincial y municipal / Empleo público	total
La Rioja	36,7	40,0	13,0	35,5	88,7	24,5
Catamarca	34,6	38,3	11,5	33,1	86,4	24,6
Santa Cruz	41,7	46,3	12,8	30,8	66,6	19,1
Formosa	35,9	26,1	7,9	22,1	84,9	36,6
Jujuy	32,5	27,2	7,1	21,8	79,9	33,4
Neuquen	38,0	28,5	8,0	21,0	73,8	27,9
Tierra del Fuego	44,2	32,8	8,8	19,9	60,7	37,5
S.del Estero	32,3	21,4	5,8	17,9	83,6	45,9
San Juan	34,0	23,2	6,0	17,8	76,4	37,3
Corrientes	33,4	23,3	5,9	17,7	76,2	37,8
Salta	33,5	22,4	5,8	17,4	77,6	40,5
Tucumán	31,7	22,5	5,5	17,4	77,1	21,1
La Pampa	41,2	21,4	6,8	16,6	77,2	34,2
Entre Ríos	35,6	21,8	5,9	16,5	75,3	34,6
Río Negro	38,7	21,8	6,4	16,4	75,5	31,8
San Luis	38,8	22,1	6,3	16,3	73,7	26,9
Chubut	39,0	25,4	6,1	15,8	62,2	27,0
Chaco	37,5	18,7	5,8	15,6	83,3	46,2
Mendoza	37,0	18,1	4,7	12,7	70,2	38,2
Santa Fe	36,5	16,7	4,3	11,9	71,2	34,7
Total País	37,9	18,0	4,5	11,8	65,7	34,9
Misiones	37,8	14,6	4,4	11,6	79,3	44,0
Córdoba	38,9	16,5	4,5	11,6	70,1	38,3
Buenos Aires	38,5	15,0	3,4	8,8	58,4	35,4
Capital Federal.	44,6	16,2	2,5	5,6	34,4	27,6

*Fuente:* Elaborado sobre la base del Censo Nacional de Población 1991.

69



Cuadro 4

Jurisdicción	Variación anual de agentes provinciales, públicos totales y población en diversos subperíodos, por provincias (en %)					
	Empleo público provincial			Empleo público total		Población
	1983/89	1989/91	1991/93	1983/93	1980/1991	1991/1980
Buenos Aires	5,0	2,2	2,3	3,9	-0,3	1,4
Catamarca	6,8	5,4	3,6	5,8	4,7	2,3
Chaco	3,9	-0,8	n/d	n/d	2,5	1,7
Chubut	2,0	-0,7	0,5	1,2	1,6	2,9
Corrientes	4,1	8,8	1,1	4,4	1,9	1,7
Córdoba	8,6	2,7	1,4	5,9	0,3	1,3
Entre Ríos	5,1	3,3	0,8	3,9	1,1	1,1
Formosa	8,9	0,5	0,4	5,4	4,4	2,8
Jujuy	6,5	-0,1	-0,5	3,7	3,1	2,1
La Pampa	8,7	4,2	1,7	6,4	2,7	2,1
La Rioja	10,1	4,1	-0,6	6,7	5,7	2,8
Mendoza	0,8	5,6	n/d	n/d	1,3	1,6
Misiones	5,1	3,0	-1,8	3,5	2,1	2,8
Neuquén	8,2	7,1	-0,4	6,2	4,1	4,5
Río Negro	4,2	3,1	0,3	3,2	2,8	2,7
Salta	8,1	-5,4	n/d	n/d	2,7	2,5
San Juan	4,0	-0,9	-2,3	1,7	1,7	1,2
San Luis	2,4	7,0	3,1	3,4	0,1	2,8
Santa Cruz	7,5	2,9	-0,8	4,9	4,5	3,1
Santa Fe	3,1	-1,4	1,6	1,9	0,3	1,2
S. Del Estero	0,1	2,4	1,1	0,8	0,4	1,2
T. Del Fuego	n/d	n/d	0,6	n/d	6,8	9,1
Tucumán	n/d	n/d	0,3	n/d	1,4	1,5
Total de país	4,9	1,2	1,3	3,4	0,7	1,5

Fuente: Elaborado sobre la base de Censos Nacionales de Población e información de la Dirección Nacional de Coordinación fiscal con las Provincias.

70

Cuadro 5

Participación de las mujeres en el empleo, por provincias 1991.

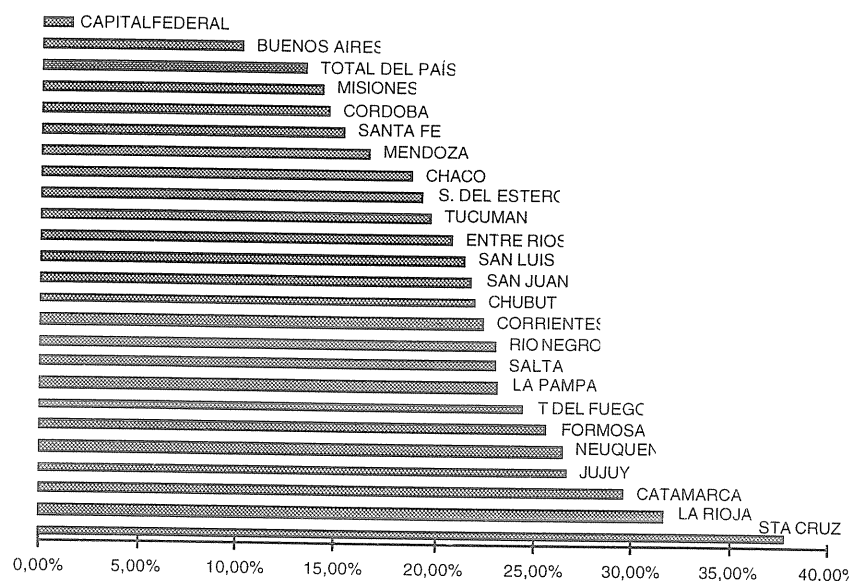
Jurisdicción	Participación % de las mujeres en el empleo:				
	Total	Público			
		Total	Nacional	Provincial	Municipal
Capital Federal	42,9	48,9	44,1	55,6	58,6
Buenos Aires	34,4	41,0	25,2	57,8	40,7
Catamarca	36,3	37,0	34,6	42,2	19,7
Córdoba	36,3	46,1	32,9	56,5	31,5
Corrientes	35,1	42,1	23,5	52,4	23,4
Chaco	34,9	41,7	22,6	51,5	20,0
Chubut	34,7	41,5	21,6	57,0	33,2
Entre Ríos	34,5	42,6	29,1	54,3	18,3
Formosa	35,4	39,9	18,7	46,6	19,5
Jujuy	36,4	42,7	22,4	52,5	20,8
La Pampa	33,5	46,4	30,3	56,2	25,3
La Rioja	36,8	39,4	35,4	46,3	23,4
Mendoza	32,3	39,4	25,9	51,1	17,1
Misiones	36,4	43,0	24,7	51,4	24,3
Neuquén	35,1	40,5	18,7	51,8	25,9
Río Negro	35,0	44,6	18,1	56,9	30,8
Salta	34,9	42,1	22,0	51,7	16,3
San Juan	32,6	40,5	37,6	44,7	12,9
San Luis	34,1	43,0	31,5	50,6	19,8
Santa Cruz	33,3	34,1	8,0	50,7	31,3
Santa Fe	34,5	43,9	30,2	56,5	25,3
S. Del Estero	34,5	39,2	30,7	45,7	19,2
T. Del Fuego	34,2	36,0	19,0	54,4	21,6
Tucumán	33,2	39,4	34,6	46,2	17,8
Total País	35,5	42,4	29,6	53,6	35,2

Fuente: Elaborado sobre la base del Censo Nacional de Población, 1991.

71

Gráfico 1

Mujeres ocupadas en la Administración pública provincial como % del total del empleo femenino, por provincias, 1991



72

Fuente: Elaborado sobre la base del Censo Nacional de Población.

Cuadro 6

Variación anual del empleo total y del empleo privado necesario para absorber la oferta laboral según sexo; por provincias. (Estimaciones entre 1991 y 1995 en %)

Provincia	Empleo total	Empleo Privado Necesario bajo hipótesis de				Relaciones			
		Empleo Público		Empleo Público		c/b	c/a	e/d	e/a
		Provincial Constante	Provincial decrece al 2 % anual	Varones	Mujeres				
(a)	(b)	(c)	(d)	(e)					
Capital Fed.	0,9	0,9	1,4	1,0	1,5	1,5	1,6	1,5	1,6
Buenos Aires	2,1	2,2	3,8	2,3	4,1	1,7	1,8	1,8	2,0
Catamarca	2,8	4,1	6,6	4,7	7,7	1,6	2,4	1,6	2,8
Córdoba	2,0	2,1	3,7	2,2	4,2	1,8	1,9	1,9	2,1
Corrientes	2,4	3,0	5,2	3,3	6,0	1,7	2,1	1,8	2,4
Chaco	2,1	2,3	4,2	2,5	4,7	1,8	2,0	1,9	2,2
Chubut	3,3	4,0	7,0	4,2	7,7	1,8	2,1	1,9	2,3
Entre Ríos	1,7	1,9	3,9	2,1	4,6	2,0	2,3	2,2	2,7
Formosa	3,5	4,4	6,8	4,8	7,6	1,5	2,0	1,6	2,2
Jujuy	2,5	3,1	5,6	3,5	6,5	1,8	2,2	1,9	2,6
La Pampa	2,6	2,8	5,8	3,0	6,6	2,0	2,3	2,2	2,6
La Rioja	3,4	5,2	8,4	5,8	9,6	1,6	2,4	1,7	2,8
Mendoza	2,2	2,5	3,9	2,6	4,4	1,6	1,8	1,7	2,0
Misiones	3,4	3,8	5,6	3,9	5,9	1,5	1,6	1,5	1,8
Neuquén	5,0	6,3	10,6	6,6	11,5	1,7	2,1	1,7	2,3
Río Negro	3,0	3,5	6,2	3,7	6,9	1,8	2,0	1,9	2,3
Salta	3,1	3,7	6,3	3,9	7,1	1,7	2,1	1,8	2,3
San Juan	1,7	1,9	3,7	2,2	4,4	1,9	2,2	2,0	2,7
San Luis	3,5	4,2	6,3	4,4	6,9	1,5	1,8	1,6	2,0
Santa Cruz	3,6	5,5	10,9	6,1	12,4	2,0	3,1	2,0	3,5
Santa Fe	1,8	2,0	3,6	2,1	4,1	1,8	2,0	1,9	2,2
S. Del Estero	1,5	1,7	3,3	2,0	3,9	1,9	2,1	1,9	2,5
T del Fuego	9,1	11,5	18,6	11,7	19,1	1,6	2,0	1,6	2,1
Tucumán	2,1	2,5	4,8	2,7	5,5	1,9	2,3	2,0	2,6

73

Nota: Empleo privado necesario es el empleo total menos el empleo público en los tres niveles de gobierno y el empleo en el servicio doméstico.

Fuente y Método: Elaborado sobre la base de Proyecciones de Población del INDEC (Proyecciones de la Población por Provincia según Sexo y Grupos de edad 1990-2010, 2, Serie Análisis Demográfico, Buenos Aires 1991) y Censo Nacional de Población 1991 bajo los siguientes supuestos iguales para cada una de las provincias y para cada hipótesis de evolución del empleo público provincial: Variación de la tasa bruta de actividad: crece al 0,4 % anual para varones y 1 % anual para mujeres; tasas de desempleo igual a las del Censo 91; empleo servicio doméstico y empleo público nacional y municipal constante e igual al del Censo de 1991

## Resumen

Se analizan las características que asume la inserción de la fuerza de trabajo femenina y el papel del Estado como empleador selectivo de las mujeres, en el marco general de la discriminación de la mujer en el mercado de trabajo. Se consideran las características y magnitud del empleo público según los diversos niveles de gobierno y las causas que explicarían la evolución, así como la estructura según sexos de las diversas dimensiones del empleo en las provincias argentinas. Se identifica la importancia que adquieren, en los mercados de trabajo regionales, las diversas jurisdicciones de la administración pública como demandantes de mano de obra femenina y el papel que cumplieron en los últimos años como fuente de ocupación, ante la importante expansión de la tasa de participación. En presencia de los desequilibrios de las finanzas provinciales y el significativo aumento del gasto público de naturaleza corriente en varias jurisdicciones, se considera inevitable un cambio en la política de incorporación de agentes públicos de las provincias. En este contexto, se llama la atención finalmente sobre el impacto diferencial que tendrá sobre el nivel de empleo y la subutilización de la fuerza de trabajo femenina la desaparición de las provincias como demandantes de trabajo femenino, destacándose la necesidad de generar medidas específicas que tengan en cuenta este fenómeno, destinadas a impedir que los desequilibrios se corrijan por una mayor precarización o una "vuelta al hogar" que reduzca la tasa de actividad de las mujeres.

## Abstract

In the general framework of discrimination of women in labour market, in this paper we analyze the characteristics of feminine workforce's insertion and State's role as an employer. Public service's modalities and extent are considered at different levels of government, as well as its evolution and the presence of both male and female employees at the various dimensions of labour in several Argentine provinces. We show the importance of Public Administration as an employer of women in regional labour markets and their importance considering the growth of activity rate. A radical change in hiring policies for public servants in the provinces is considered unavoidable because of unbalance of provincial finances and the remarkable increase of current public expenditures. Finally we emphasize the impact upon employment level and subutilization of feminine workforce caused by the disappearance of Provinces as employers of women, and show the need for specific policies that take this phenomenon into account and prevent the correction of unbalance by means of increasing precariousness or a "going back home" of women and a reduction of activity rate.

## C O M U N I C A C I O N

Miguel Murmis

## Pobreza rural y ocupación: revisión de algunos datos inéditos

### I. Información general sobre peso de la pobreza rural en el país

A mediados de la década de 1980 se generaliza en el conjunto de América Latina la situación en la cual los porcentajes de pobreza rural siguen siendo más altos que los urbanos, pero la mayor parte de la población pobre pasa a tener residencia urbana. Los datos de las décadas de 1980 y 1990 sobre pobreza en la Argentina presentan esa pauta que, en nuestro país, dada su temprana urbanización, es probable que sea de antigua data. Los datos del Censo de Población y Vivienda de 1991 muestran que en el total de las provincias (excluimos en todos nuestros análisis al distrito Capital Federal, que no modificaría la línea general del fenómeno) el porcentaje de pobres rurales medidos con el sistema de necesidades

Miguel Murmis es Investigador Principal del Conicet en Flaco.

El objeto de esta comunicación es poner al alcance de los interesados en este tema datos e informaciones inéditas. Agradezco a Patricia Areco, Susana Audero, Pablo Roset, Marina Roset y, muy en especial, a Pedro Tsakoumagkos, su ayuda para la obtención y el manejo de estos datos, que son parte de un trabajo más amplio.