

Capacidades institucionales y efectos de género: la implementación local de un programa de transferencia condicionada.

Ana Laura Rodríguez Gustá
Centro de Estudios Desarrollo y Territorio
Escuela de Política y Gobierno
Universidad Nacional de San Martín

Versión preliminar para su discusión. No citar sin permiso de la autora

RESUMEN. Esta ponencia examina la implementación local de un programa de transferencia condicionada de la Argentina, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, a fin de analizar cómo el Estado, en su nivel municipal, construye identidades de género y, de esta forma, brinda oportunidades disímiles para hombres y mujeres destinatarios de la ayuda social. Tomando la ejecución de este plan en tres municipios de la Provincia de Buenos Aires, planteamos dos interrogantes: ¿cuáles son las acciones realizadas a fin de transferir la ayuda social en cada Municipio y sobre qué bases están edificadas las acciones municipales? ¿De qué manera dichas intervenciones acarrearán consecuencias sobre la organización social de género, es decir, sobre las responsabilidades y los papeles esperados para hombres y mujeres? En términos más abstractos, esta ponencia busca ilustrar cómo las cuestiones relativas a la igualdad de género son relevantes al momento de la confección de políticas públicas y de su implementación aunque pueden existir transformaciones virtuosas o, por el contrario, sumamente adversas en la implementación según el tipo de gestión municipal. De esta manera, los efectos de género de los programas de transferencia condicionadas, en la medida en que supongan altos niveles de descentralización, deberán examinarse a la luz del diseño nacional, pero, primordialmente, a la luz de las realidades locales de su ejecución.

I. Introducción

Esta ponencia examina la implementación local de un programa de transferencia condicionada de la Argentina, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, a fin de analizar cómo el Estado, en su nivel municipal, construye identidades de género y, de esta forma, brinda oportunidades disímiles para hombres y mujeres destinatarios de la ayuda social. Tomando la ejecución del Plan en tres municipios de la Provincia de Buenos Aires, planteamos dos interrogantes: ¿cuáles son las acciones realizadas a fin de transferir la ayuda social en cada Municipio y sobre qué bases estas acciones están edificadas? ¿De qué manera dichas intervenciones acarrearán consecuencias sobre la organización social de género, es decir, sobre las responsabilidades y los papeles esperados para hombres y mujeres?

En términos de Haney (1996), las acciones locales de implementación de políticas públicas conformarían *regímenes institucionales de género*, lo cual supone adoptar una visión del Estado como un entramado de relaciones entre los ejecutores, en terreno, con su población destinataria. Estos regímenes institucionales estarían enmarcados, entre otros factores, en las ideologías propias de las instituciones locales (en nuestro caso los gobiernos municipales), en las características de los actores que dominan las redes territoriales, así como en las trayectorias burocráticas y en las biografías personales de quienes son responsables de la implementación de las políticas sociales. De hecho, entre varias autoras, Korteweg (2006) ha demostrado que las nociones acerca de derechos sociales de mujeres y de ciudadanía de género no se edifican únicamente en los textos legislativos nacionales sino que, en gran medida, emergen de las intervenciones del Estado en las prácticas micro de su accionar.

Ello ocurre, primordialmente, porque las burocracias responsables por las intervenciones sociales no son meras poleas de transmisión de construcciones culturales sino que son quienes despliegan, en forma inmediata y en interacción con los sujetos que reciben ayuda social, los significados que rodean al trabajo pago, al papel normativamente asignado a las mujeres, y al valor de las tareas asociadas con la reproducción social (actividades de cuidado y domésticas). Desde este ángulo, los funcionarios públicos (definidos en un sentido amplio) influyen en las orientaciones de las acciones de política al incidir en su implementación más allá de las disposiciones contenidas en el diseño, ya que sus creencias y representaciones influyen en la puesta en práctica de las intervenciones públicas (Goodwin, 1997).

Si bien el Estado local organiza relaciones de género entre las poblaciones destinatarias, la premisa de este trabajo es que dicho proceso dista de ser unívoco. En efecto, los mensajes respecto de los papeles asignados a hombres y mujeres y los atributos culturalmente valorados como femeninos y masculinos son, comúnmente, contradictorios, así como la autonomía y el valor imputado a las actividades a cargo de ambos sexos (Marques-Pereira 1993). Asimismo, las imágenes ostentadas acerca de las mujeres en condiciones de pobreza, por parte de los actores estatales, son sumamente confusas y los propios programas de transferencia condicionada de América Latina presentan claros oscuros en sus principios y prácticas de igualdad de género (Martínez Franzoni y Voorend, 2008). Más aún, es posible que las relaciones de género difieran de un municipio a otro, destacando así la noción del Estado como un conjunto de regímenes institucionales más que una entidad monolítica uniforme (Haney, 1996).

Atentas a estas consideraciones, podríamos preguntarnos: ¿cómo fue implementada una política social – el Plan Jefes y Jefas de Hogar -- diseñada sin referencias a la problemática de género y criticada por su ausencia de provisiones para mujeres -- en tres municipios cuya institucionalidad respecto al trabajo, a las relaciones de género y a las políticas sociales son disímiles entre sí? ¿En qué medida la gestión local es un “filtro” que produce resultados diferentes a partir de un mismo programa? ¿Cuáles serían estos efectos de género según las variaciones locales de implementación?

Esta ponencia busca ilustrar cómo las cuestiones relativas a la igualdad de género son relevantes al momento de la confección de políticas públicas y de su implementación aunque pueden existir transformaciones virtuosas o, por el contrario, sumamente adversas en la implementación según el tipo de gestión municipal. De esta manera, los efectos de género de los programas de transferencia condicionadas, en la medida en que supongan altos niveles de descentralización, deberán examinarse a la luz del diseño nacional, pero, primordialmente, a la luz de las realidades locales de su ejecución.

A continuación mostraremos un panorama general del Plan Jefes y Jefas de Hogar y posteriormente de los tres municipios examinados – Moreno, San Martín y Morón --, situados en la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente realizamos un análisis comparativo de la implementación del Plan y examinaremos sus consecuencias sobre las relaciones de género locales. En términos de estrategia analítica, seleccionamos tres municipios diferentes entre sí en sus aparatos institucionales pero responsables de la implementación de un mismo programa, situados en el conurbano (o Gran Buenos Aires) de la ciudad capital de Buenos Aires, en la Provincia de Buenos Aires, conformado por 24 municipios.

II. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados es el primer programa de transferencia de ingresos masivamente aplicado en la Argentina, sin precedentes por su cobertura en la historia del país. El mismo surgió durante la aguda crisis económica, social y política de los años 2001 y 2002. En abril de este último año, luego de que el gobierno del Presidente interino Eduardo Duhalde declarara una situación de emergencia ocupacional, alimentaria y sanitaria, el Decreto 562/02 estableció el “Derecho Familiar de Inclusión Social: Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados”, mediante el cual se dispuso una asignación de 150 pesos en carácter de ayuda económica no remunerativa a todo jefe o jefa de hogar desocupado con hijos menores de 18 años o discapacitados (de cualquier edad) y mujeres embarazadas¹. Con todo, el subsidio no facilitó el acceso a un sistema de protección social ampliado (CELS, 2003).

Desde entonces y hasta mayo de 2003, la inscripción se mantuvo abierta de acuerdo a criterios de “autofocalización” o auto identificación por parte de sus potenciales titulares². Según el discurso oficial, el Plan -- anunciado como una “nueva política

¹ No podían ser destinatarios del Plan aquellos desocupados quienes estén percibiendo algún otro programa de empleo ni quienes reciban prestaciones previsionales y pensiones no contributivas. A principios del año 2002, 150 pesos argentinos equivalían aproximadamente a unos 47 dólares americanos y era equivalente a un 50 por ciento del salario mínimo en ese momento (Faur, 2008).

² Posteriormente, los y las titulares del Plan Jefes y Jefas de Hogar fueron alentados a transferirse al Plan Familias por la inclusión social o al Seguro de Capacitación.

social” -- procuraba garantizar un *ingreso mínimo* a todo jefe o jefa de hogar desocupado con hijos a cargo. El Plan resultó compuesto mayoritariamente por mujeres, quienes comprendieron aproximadamente un 70 por ciento de los titulares (Roca *et al.*, 2005).

La recepción del subsidio suponía, como contraparte, el cumplimiento la concurrencia escolar de los hijos y las hijas de los titulares y su control de salud, además de la realización de una “contraprestación” laboral de 20 horas de trabajo semanal. Fueron establecidas cuatro modalidades de contraprestación: a) la incorporación a la educación formal (*terminalidad educativa*), b) la incorporación a actividades de capacitación laboral orientadas a una futura inserción en el mercado de trabajo, c) la incorporación a proyectos productivos o a servicios comunitarios en ámbitos públicos o de la sociedad civil, o bien d) la reinserción laboral en un empleo privado que supondría, para los empleadores, un descuento salarial equivalente al subsidio recibido.

Tal como fue diseñado en el nivel nacional, el Plan careció de provisiones que brindaran una clara protección social a mujeres y expandieran sus posibilidades de desarrollo en un sistema de empleo donde persisten pautas discriminatorias por género (Pautassi, 2004). Se criticó además el hecho de no contar con disposiciones respecto de apoyos en materia de servicios para el cuidado de hijos e hijas a fin de facilitar las actividades de contraprestación por parte de mujeres (Faur, 2008).

Si bien la transferencia del subsidio a la población beneficiaria fue realizada directamente por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, la gestión subnacional (provincial y municipal) fue decisiva en tanto los contenidos específicos asignados a la contraprestación educativa, comunitaria o productiva fueron, eventualmente, una construcción política y social elaborada en los niveles territoriales de gobierno. En esta tarea de construcción de contraprestaciones valoradas y no valoradas influyeron varios factores, como las acciones locales en materia de empleo, desarrollo social y género, así como las concepciones y las prácticas de las organizaciones sociales y de los actores políticos territoriales respecto del trabajo comunitario, el desempleo y las desigualdades entre varones y mujeres. La ejecución del Plan implicó la conformación de una configuración institucional compleja donde el Estado local debió articular esfuerzos con organizaciones territoriales.

III. Los Municipios de Moreno, San Martín y Morón: una visión panorámica

En esta sección presentamos, brevemente, algunos rasgos institucionales básicos de los tres Municipios seleccionados con especial énfasis en la perspectiva de gestión adoptada para la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. A grandes rasgos, el Municipio de Moreno organiza su gestión bajo el enfoque de economía social, el de San Martín bajo la noción de territorio productivo con base en el desarrollo de pequeñas y medianas industrias, y el de Morón desde el ángulo de los derechos humanos y la transparencia pública. A su vez, estas perspectivas tienen una traducción específica en la forma en que el Plan Jefes y Jefas de Hogar es interpretado y puesto en acción.

Tabla 1 Una síntesis de la gestión, por Municipio

Municipio	Enfoque de gestión	Concepción dada al Plan Jefes y Jefas
Moreno	<ul style="list-style-type: none"> . Economía social y desarrollo local (microemprendimientos territoriales) . Intervenciones “integrales” (socio-productivas) . Criterio de justicia material 	<ul style="list-style-type: none"> . La contraprestación puede tener un sentido comunitarias y colectivo . El Plan puede fortalecer el tejido social
Morón	<ul style="list-style-type: none"> . Enfoque de derechos y transparencia publica . Intervenciones “integrales” (económicas, productivas, sociales, políticas y culturales) 	<ul style="list-style-type: none"> . El subsidio es un derecho ciudadano . Eliminación del sentido más “reproductivo” del Plan
San Martín	<ul style="list-style-type: none"> . Economía territorial industrial (pequeñas y medianas empresas) . Intervenciones en la industria fomentarán crecimiento 	<ul style="list-style-type: none"> . Fortalecer la contraprestación educativa . El Plan da poco margen de maniobra

Fuente: Elaboración propia

El Partido de Moreno, situado en la región norte de la Provincia de Buenos Aires, cuenta con 378.942 habitantes (Censo Nacional de Población y Vivienda 2001). Es una típica área dormitorio básicamente comercial y la población se traslada diariamente a la capital a trabajar. Presenta una insuficiente estructura de servicios así como una gran heterogeneidad social por su extensión. En 2001, poco antes del inicio del Plan Jefes y Jefas, un 22 por ciento de los hogares tenía necesidades básicas insatisfechas y alto desempleo -- la desocupación femenina ascendía a un 51 por ciento y la masculina a un 38 por ciento (Censo Nacional de Población y Vivienda 2001).

Respecto de la gestión municipal, el actual gobierno del Partido Justicialista o Peronismo (que detenta el ejecutivo local desde 1995), ha adoptado un enfoque de economía social, un marco bajo el cual el Municipio busca apoyar los emprendimientos de pequeña escala vinculados con las organizaciones territoriales. Esto supone brindar beneficios a las cooperativas, las mutuales y las asociaciones barriales, puesto que las mismas procuran satisfacer necesidades sociales a partir de formas de producción e intercambio monetario y no monetario, con base en valores colectivos como la confianza, la reciprocidad y la solidaridad.

Con tal propósito, se renovó la estructura municipal, creándose dos organismos descentralizados: el Instituto de Desarrollo Económico Local (IMDEL) y el Instituto de Desarrollo Urbano, Ambiental y Regional, en el año 2000³. Además, se conformó un cuerpo de profesionales y de tutores para el apoyo sostenido a los emprendimientos, especialmente los integrados por desocupados y ocupados de bajos recursos. También se destaca el Banco Social de Micro Créditos que desde 2001 otorga pequeños fondos y programas de apoyo para microempresas y emprendimientos, incluyendo aquellos conformados por titulares del Plan Jefes y Jefas.

Consecuentemente, en Moreno, las políticas sociales que, diseñadas en el nivel nacional debían implementarse por parte de los municipios como el Plan Jefes y Jefas de Hogar,

³ El IMDEL cuenta con aproximadamente 100 personas y un presupuesto de 900 millones de pesos argentinos anuales (en 2008), si bien dispone de fondos adicionales para la contratación temporal de personal especializado.

fueron vinculadas a las de desarrollo productivo y, así, redefinidas en pos de fomentar el empleo, la microempresa y los emprendimientos pequeños y familiares de subsistencia. Específicamente, las contraprestaciones por el Plan fueron concebidas como un espacio para el desarrollo de las capacidades individuales pero en función de la mejora del entorno barrial de los sujetos, proponiendo una lógica que superara la mera recepción solitaria del subsidio y generara un valor colectivo. Así, la contraprestación fue redefinida desde el Municipio como una oportunidad de promover redes sociales que impulsaran cambios comunales e individuales, tanto sociales como económicos. De hecho, en Moreno, el Plan Jefes y Jefas de Hogar registró unos 25,665 titulares, de los cuales un 78 por ciento habría realizado algún tipo de contraprestación. Mayoritariamente, los titulares fueron incorporados a proyectos municipales, por lo que la contraprestación en espacios públicos comprendió un 90 por ciento del total.

En la ejecución del Plan, el Municipio de Moreno procuró coordinar el trabajo entre las divisiones a fin evitar la atomización y el asilamiento de la ciudadanía, enmarcando así al Plan Jefes y Jefas con otras intervenciones: “Intervenimos por programas pero los programas se tienen que relacionar. El esfuerzo es integrar las áreas; que pueda haber una visión generalizada” (Funcionaria, Economía Social). Como resultado de esta “visión generalizada”, más que encorsetar las necesidades de los sujetos a partir de categorías definidas *ex ante* por los programas estatales, los actores municipales entienden que las condiciones de vida de quienes reciben la ayuda social desbordan los confines formales de intervención. Lograr una adecuada atención a esta diversidad de situaciones – plagadas de particularidades y de excepciones – implica desafiar jurisdicciones burocráticas excesivamente rígidas con el fin de mejorar las respuestas que el Estado da a grupos con derechos vulnerados.

En suma, la perspectiva de economía social esgrimida por el Municipio de Moreno tiene implicancias significativas en la concepción de la gestión de políticas sociales. La consideración de los casos concretos y las situaciones específicas permite afrontar la realidad desde la perspectiva de principios de equidad (López Novo, 1994), vinculados a una justicia material y, por ende, de solución ajustada a la situación particular en cuestión. Esto complementaría un criterio de justicia racional, formal y sistemática que, aplicada estrictamente, deja sin atender a sujetos cuyas necesidades “no encajan” con normativas cuyas categorías de necesidades son excesivamente “enlatadas” para el Municipio, según los interlocutores municipales.

Por su parte, el Municipio de Morón cuenta con aproximadamente 305.687 habitantes. En comparación con los restantes municipios del conurbano bonaerense, este Municipio exhibe mejores niveles sociales y económicos al considerar las tasas de alfabetismo, salubridad, mortalidad infantil y pobreza⁴. El porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas es un 7,7 por ciento. La actividad económica del municipio consiste principalmente en el comercio y los servicios y actualmente la actividad textil es una de las más pujantes de la localidad. El Municipio alcanzó a contar unos 7,029 titulares del Plan Jefes y Jefas (año 2006).

⁴ Siguiendo el Censo de 2001, la tasa de escolarización es alta en la educación primaria (97 por ciento), media (65 por ciento) y superior (17 por ciento). La cobertura de salud alcanza un 33 por ciento de la población del lugar y la mortalidad infantil es de un 16,9 por mil. El porcentaje de hacinamiento crítico en hogares es tres veces inferior al promedio de hacinamiento del conurbano bonaerense (1,5 por ciento). Datos obtenidos a partir del Censo del año 2001 disponible en www.minecon.gov.ar.

Políticamente, el Poder Ejecutivo municipal está en manos del partido vecinal denominado Nuevo Morón, cuyo ex Intendente, Martín Sabatella, cesó sus funciones a fin de convertirse en diputado nacional y encabezar el partido de proyección nacional Nuevo Encuentro. La gestión municipal ha estado signada por la búsqueda de la participación ciudadana y la expansión del ejercicio de derechos mediante procesos de transparencia, la gestión eficiente para mejorar la recaudación y la administración de los recursos públicos y, finalmente, el desarrollo social ampliamente concebido. Cabe mencionar que el Programa de las Naciones Unidas en la Argentina ha seleccionado a este municipio como una de las experiencias piloto del proyecto “Objetivos de Desarrollo del Milenio y Derechos Humanos a nivel municipal”, el cual supone el desarrollo de políticas públicas locales desde el ángulo de los derechos (PNUD, 2006).

Entre otras líneas de acción relevantes, se estableció una relación directa con organizaciones no gubernamentales creándose, por ejemplo, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad y se buscó cultivar asiduos vínculos con entidades intermedias. En el año 2004, Morón iniciaba un Programa de Descentralización Municipal al crear Unidades de Gestión Comunitaria. Esta descentralización abrió el gobierno local a la activa participación ciudadana, instaurándose posteriormente un Presupuesto Participativo. En otro orden de actividades, en 2005 se realizó el “Acuerdo Discrecionalidad Cero” entre el Municipio y Poder Ciudadano, en cuyo marco se han implementado Audiencias Públicas como mecanismos participativos para garantizar una gestión transparente y el libre acceso a la información pública (Annunziata, 2008)⁵. En este contexto, la instauración de un lenguaje de derechos ha tenido un papel clave en la gestión⁶.

Las entrevistas a actores municipales reflejan la noción de *desarrollo integral de la sociedad* como una función del Municipio en los nuevos tiempos. Así, el desarrollo local estaría visualizado como económico y productivo y, simultáneamente, como social, político y cultural. Es a partir de estos lineamientos de acción estatal que la creación de la Dirección de Empleo, con la responsabilidad primaria por la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, adquiere significado:

“La Dirección de Empleo es creada producto de la necesidad de entender el desarrollo económico local como un *desarrollo integral de la sociedad*, no sólo basado en indicadores que tengan que ver con la cantidad de industrias sino en qué medida las personas que habitan en Morón encuentran o no trabajo, encuentran *oportunidades para desarrollar sus potencialidades*. La Dirección va considerando cómo el desarrollo económico tiene en cuenta a su población” (Funcionario, Área Acción Social).

⁵ La frase del Intendente “El secreto de Morón es que no hay secreto” se tornó un emblema. Otro ejemplo expresivo de transparencia fue la firma, en 2007, del Plan Demostrar entre el Municipio de Morón y el *think tank* CIPPEC (Centro de Implementación para las Políticas Públicas con Equidad y Crecimiento), por el cual el Municipio se comprometió a brindar información actualizada acerca de la ejecución de las políticas sociales. Hacia fines de 2008 se realizaron talleres con funcionarios y funcionarias municipales a cargo de la implementación de dichas políticas así como representantes de organizaciones no gubernamentales. En estas instancias se discutieron las estrategias posibles para mejorar los procesos de rendición de cuentas.

⁶ Se transformó la Mansión Seré (un centro clandestino de detención y tortura durante la última dictadura militar) en un museo reivindicatorio de la memoria en democracia. Se creó, además, un Defensor del Pueblo del Municipio de Morón.

Con el inicio de la implementación del Plan, el Municipio elaboró el *Programa de Promoción de la Empleabilidad* que cobró forma en 2003 y un año después se nutrió del enfoque de equidad de género impulsado por la Coordinación de Políticas de Género. Posteriormente, el *Plan de Igualdad de Oportunidades para varones y Mujeres 2006-2008* estableció tres objetivos específicamente referidos a materia de trabajo y empleo: i) “promover la empleabilidad de las mujeres”, ii) “favorecer las capacidades de las mujeres para generar emprendimientos”, iii) realizar un aporte para eliminar comportamientos y acciones discriminatorias en el ámbito laboral” (34/35)⁷. En la óptica de nuestras entrevistadas, la “transversalización de género” en la puesta en marcha del Plan Jefes y Jefas de Hogar – aún antes de la formalización del Plan de Igualdad de Oportunidades – fomentó la inserción de mujeres como titulares, una cuestión incentivada por el Municipio al momento de la inscripción de los aspirantes. La gestión del Plan Jefes y Jefas con un enfoque de género posibilitó destinar recursos adicionales para garantizar el acceso efectivo de mujeres a la capacitación en oficios y brindar apoyos sistemáticos para el armado de una trayectoria laboral, como examinaremos posteriormente. Finalmente, según nuestras entrevistadas, fue “complicado poner el tema de género” entre las medidas del Plan, dado que los planes de empleo transitorio y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en particular, “siempre fueron hiper reproductivistas” en su concepción y diseño.

El Municipio de San Martín tiene 405,122 habitantes (Censo 2001) y presenta altos grados de desigualdad social y segregación (al igual que Moreno). A menos un 13 por ciento de los hogares tienen una necesidad básica insatisfecha. En el año 2001, el índice de desocupación del Municipio era de 18,5 por ciento aunque en las zonas más cadenciadas el mismo rozó un 30 por ciento. A diferencia de Moreno (un distrito dormitorio), San Martín está caracterizado por un alto grado de urbanidad y por una matriz industrial especialmente de pequeñas y medianas empresas. Con posterioridad a la crisis del 2001 y 2002, el distrito tiene como áreas pujantes las actividades textiles, metalmecánica, plástico y calzado. El Poder Ejecutivo municipal está en manos de Ivoskus, del partido vecinal San Martín por Honestidad y Trabajo, desde 1999.

La gestión está orientada al fortalecimiento de la industria local y descansa en medidas hacia la pequeña y mediana industria. En tal dirección, se trabaja mancomunadamente con Cámaras empresariales locales. Las políticas de empleo y capacitación del Municipio de San Martín, generalmente, recogen las demandas empresariales. Más allá de programas puntuales que vienen de la Nación, no hay una vinculación entre las políticas de empleo y las políticas sociales. En este sentido, el Plan Jefes y Jefas de Hogar no fue visualizado como una oportunidad para incrementar las oportunidades de inserción laboral sino que el mismo parecería, en la opinión de interlocutores municipales, un programa más de asistencia social frente a la crisis con poco margen de maniobra e interés para el Municipio. Más aún, la Directora de Empleo informó que dado el manejo político clientelar del Plan, el mismo habría sido “bastardeado” por el Partido Justicialista en el gobierno nacional.

IV. La implementación local del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

⁷ La Dirección del Empleo y de la Economía Social ha participado en la Comisión *Ad Hoc* en materia de equidad de género y en la confección e instrumentación del Plan de Igualdad de Oportunidades para Varones y Mujeres.

Algunas vertientes dentro de las teorías feministas del Estado han puesto la atención en las prácticas locales de implementación de los programas sociales, indagando las interacciones desplegadas entre los actores públicos que interactúan con los y las destinatarias de estos programas. Mediante interpretaciones acerca de las necesidades de la población, las burocracias despliegan signos y símbolos culturales para referirse y relacionarse con dicha población, en sus prácticas cotidianas de gestión. Con base en estos signos y símbolos se construyen imágenes acerca de quienes son los sujetos merecedores de la asistencia pública, cuyas necesidades cobran prioridad frente a las de otros segmentos poblacionales. Las relaciones de género – así como las de clase y raza – constituyen un eje primordial para establecer derechos y criterios de merecimiento entre hombres y mujeres beneficiarios de políticas sociales (Véase, por ejemplo, Adams y Padamsee, 2001; Brush, 2002; Korteweg, 2006; Misra y Akins, 1998). Esta literatura ha puesto énfasis en el abordaje de tres categorías: las concepciones en torno a los criterios de elegibilidad de los sujetos para la ayuda social, los tipos de derechos definidos y las formas de asistencia ofrecidas por parte del Estado. Las concepciones *maternalistas* han dominado varias políticas sociales y las mujeres usualmente han sido integradas como portadoras secundarias de derechos, dependientes de los derechos de los hombres quienes son los proveedores principales.

A su vez, los estudios sobre género, microemprendimientos y desarrollo es significativa a fin de comprender algunas tensiones inherentes a las dinámicas de desarrollo social local y a las condiciones disímiles de hombres y mujeres al momento de acceder y de usufructuar los recursos públicos. Mayoux (2001), por ejemplo, señala que si bien habría evidencia de que algunos programas de micro financiamiento incrementarían la autonomía femenina, hay que considerar las relaciones de poder y las normas que gobiernan los emprendimientos asociativos y las redes, en aras de garantizar verdaderos procesos de autonomía y ejercicio de derechos por parte de mujeres. Al ignorarse la complejidad de las relaciones de género, las mentadas redes sociales locales pueden acarrear efectos negativos, como recargar de trabajo a las mujeres, volverlas enteramente responsables por los ingresos para el bienestar del hogar y perpetuar condiciones familiares de extrema subordinación (Mayoux 2001; Maclean 2010). De hecho, muchas propuestas de micro financiamiento para el desarrollo local y de fortalecimiento del capital social para emprendimientos comunitarios han ignorado las dimensiones de género.

Por su parte, las investigaciones sobre programas de transferencia condicionada advierten acerca del abuso del trabajo voluntario femenino y de la territorialización de las actividades de contraprestación como forma de control social. Molyneux (2007) admite que las políticas de combate a la pobreza están predicadas sobre imágenes y concepciones de género sumamente tradicionales, reproduciendo desigualdades cuyas consecuencias negativas se observan, incluso, en el largo plazo. Uno de los principales obstáculos para una mayor igualdad de género está vinculado con el hecho de que las actividades de mujeres vulnerables permanecen invisibles frente a los ojos de quienes elaboran y ejecutan políticas públicas (Arriagada, 2005). Un segundo obstáculo se vincula con la práctica de implementar políticas sociales que actúan como dispositivos mediante los cuales el Estado impone como asuntos exclusivos de mujeres las tareas de reproducción social (maternidad, cuidado y actividades domésticas), independientemente de las necesidades de las mujeres en tanto sujetos autónomos, las cuales no son equivalentes a las de sus familias (Molyneux, 2007).

Además, los estudios de programas de transferencia condicionada muestran otras posibles variantes respecto de cómo son interpretados los *saberes* domésticos de las mujeres por parte del Estado. En América Latina, las instituciones de asistencia social parecerían asumir a las mujeres pobres como desconocedoras y desinformadas de lo que es adecuado y conveniente para sus hijos e hijas, al punto que se introducen “requisitos” y “condicionalidades” para que sean “mejores madres” (Daeren, 2004). La expropiación por parte de las burocracias de los *saberes* de mujeres – y de grupos vulnerables como minorías étnicas – ha sido un hallazgo de la literatura feminista y de los estudios sociales críticos (Lasch, 1980).

Recapitulando, estos *corpus* de estudios conjuntamente considerados sugerirían que, para el análisis de un régimen institucional de género, debemos examinar las construcciones culturales de las burocracias en torno a la autonomía de las mujeres, sus *saberes* y el papel de las tareas de reproducción social en el marco de las jerarquías sociales entre hombres y mujeres. Con estas categorías en mente, presentamos a continuación nuestros hallazgos comparativos, resumidos en la Tabla 2.

Tabla 2
Mapa de diferencias entre los Municipios

	Autonomía	Saberes	Trabajo reproductivo
Municipio de Moreno	¿Cómo se concibe?		
	. Autonomía como potencial porque las destinatarias no son sujetos pasivos . Acción manifiesta vinculada a estrategias familiares de supervivencia	. <i>Saberes</i> propios de mujeres adquiridos en lo doméstico . Estos <i>saberes</i> cobran valor en el marco de microemprendimientos	. Valorización de las actividades de cuidado
	¿Qué debe hacerse?		
	. Garantizar condiciones socio-laborales adecuadas para el desarrollo de la autonomía	. Apoyar a los microemprendimientos favoreciendo créditos para mujeres . Oferta de cursos de capacitación	. Introducción del “empleo no mercantil”
Municipio de San Martín	Autonomía	Saberes	Trabajo reproductivo
	¿Cómo se concibe?		
	. Autonomía como asunto psicológico e individual . La maternidad aumenta la dependencia de las mujeres del <i>asistencialismo</i>	. No se visualizan <i>saberes</i> de mujeres pobres . Son resaltadas sus carencias educativas	. Trabajo reproductivo produce círculo de pobreza entre mujeres . Crítica a las políticas sociales centradas en la reproducción y la maternidad

	. Destinatarias cuentan con escasas capacidades reflexivas o de acción		
	¿Qué debe hacerse?		
	. Poco margen de maniobra pública por la “cultura del pedido”	. Fomentar educación y capacitación en oficios	. Fomento a la capacitación . No habilitar que la contraprestación sea equiparada con el cuidado de hijos/as
	Autonomía	Saberes	Trabajo reproductivo
Municipio de Morón	¿Cómo se concibe?		
	. Autonomía se despliega en procesos participativos de calidad en espacios colectivos	. Consolidar <i>saberes</i> domésticos y desarrollar otros nuevos . Valoración del “conocimiento tácito”	. El cuidado de hijos e hijas debe apoyarse y no constituirse en un impedimento para la inserción y capacitación de las mujeres
	¿Qué debe hacerse?		
	. La educación y la capacitación son requisitos pero no la garantizan . Erradicar prácticas excesivamente “reproductivistas” que atentan contra la autonomía	. Introducir enfoque de género . Cursos que no tiendan a la <i>generización</i> de <i>saberes</i>	. Medidas de conciliación cuidado de hijos y actividades de contraprestación (flexibilización jornada laboral y semana laboral) . Apoyo de guardería (Escuela de Formación Textil Municipal)

Fuente: Elaboración propia

Autonomía de las mujeres

Las concepciones acerca de la autonomía de las destinatarias de la ayuda social y las acciones que el Estado debe desplegar para apuntalarla varían enormemente de un Municipio a otro y podemos identificar una gradación. En el Municipio de San Martín las mujeres son visualizadas como dependientes del Estado (más que los hombres) por su condición de madres. No hay prácticamente lugar para la autonomía en la óptica de este Municipio y, por ende, poco lugar para la acción pública. En el extremo contrario ubicamos al Municipio de Morón, donde la gestión local asume que la autonomía es un punto de partida para la promoción de la participación femenina en espacios de contraprestación. La gestión del Plan en el Municipio de Moreno ocupa un lugar intermedio, puesto que la autonomía es un reconocido potencial de las mujeres, concebidas como sujetos autónomos, pero referida principalmente a las estrategias familiares de supervivencia.

Empecemos con el Municipio de San Martín: los actores estatales consideran que las destinatarias serían aún más dependientes que los hombres respecto de la ayuda social del Estado por su condición de madres y embarazadas y desplegarían, en los términos de interlocutores institucionales, una “cultura del pedido” en lugar de una “cultura del trabajo”. La “cultura del pedido” aparece fuertemente asociada a la condición de mujer múltipara: “Es increíble, no quieren trabajar, lo toman como que el Estado tiene la obligación de darles ese dinero porque tienen un montón de hijos” y a la adaptación al *asistencialismo* del Estado, el cual habría generado “irresponsabilidad”. Esta disposición a solicitar ayuda del Estado estaría anclada en una suerte de aceptación de conformidad con su suerte, sobre la cual las destinatarias tendrían poco margen de maniobra:

“Esa chica Flavia, una cara de desnutrida que no te puedo explicar, tenía 19 años. Uno, desde su perspectiva, se me escapó, ¡tres chicos! Y ella me dijo, “Cuando tenga 30 voy a tener 10”, totalmente convencida Hay muchas con las que querés hablar y les ves esa cara como que están resignadas, que lo que vos les decís da vueltas, y *se olvidaron de lo que les decís*. [A propósito del tema de tener tantos hijos] por ahí les decís por el cuerpo, vas a estar gorda, por qué no te cuidás. Pero no te escuchan ... *Es como que su destino es ese, tener los chicos, quedarse en la villa y seguir ese círculo como la madre*” (Funcionaria, Área de atención a titulares del Plan Jefes y Jefas de Hogar).

En términos generales, las destinatarias no serían sujetos autónomos puesto que carecerían, según el material recabado, de capacidad reflexiva así como de transformación de su mundo de vida mediante sus acciones o la reconstrucción de sus condiciones. Así, se configura una noción de “cultura de la pobreza”, en cuyo marco las aspiraciones y preferencias de los pobres revisten un papel ordenador y unívoco sobre su conducta y la tornan previsible. Los valores estructuran los fines últimos, existentes de antemano y, en tal calidad, organizan la acción social, por lo cual la cultura está ligada causalmente en forma lineal a las prácticas de los sujetos.

En el Municipio de Moreno, las imágenes ostentadas por los actores estatales respecto de las mujeres en situación de pobreza corresponden a personas a ser potenciadas en condiciones socio-organizativas adecuadas. Las destinatarias distarían de ser sujetos pasivos que únicamente procuran el amparo asistencial del Estado para ser construidas como agentes cuyas acciones deberían apuntalarse y reforzarse a partir de intervenciones públicas. Ahora bien, aunque ellas son visualizadas como sujetos activos, la concepción de autonomía está reducida al centrarse en la acción manifiesta y en los resultados, a partir del compromiso individual de las mujeres con las transformaciones de sus circunstancias de vida⁸. Se reconoce, casi exclusivamente, la acción vinculada a las “estrategias familiares” para la supervivencia, de las cuales las mujeres son percibidas como las únicas responsables. Por ende, la autonomía femenina

⁸ Madhok (2007) argumenta que esta concepción de agencia es inadecuada para comprender a los sujetos en condiciones de subordinación. La acción depende de los contextos y de un conjunto complejo de compromisos y valores sociales y morales, por lo cual su ausencia no debería equipararse con ausencia de autonomía. Incluso los deseos pueden no ponerse en acción, para lo cual la autora introduce la noción de “autonomía relacional”: las personas son socialmente constituidas y sus identidades son perfiladas con base en ejes múltiples de relaciones sociales de género, etnia, raza y clase. Cualquier lectura sobre la acción finalmente realizada, sin adentrarnos en las realidades circundantes y las motivaciones de los sujetos, llevaría a conclusiones falaces sobre la mentada autonomía.

está asociada con la supervivencia del hogar y no con el ejercicio de derechos propios, por lo cual se equipara autonomía con altruismo femenino, con las consiguientes limitantes al respecto (Brickell y Chant, 2010).

Finalmente, la gestión del Municipio de Morón concibe a las destinatarias de ayuda social como sujetos de derechos y, en tal dirección, el Estado debe garantizar el ejercicio de los mismos. La autonomía no está conceptuada como un asunto individual de las mujeres sino que la misma se lograría mediante la “participación de la persona” en la actividad de contraprestación a la que sea incorporada. Tampoco la autonomía es un estado al cual se llega mediante procesos lineales. En la óptica de esta gestión municipal, respecto de la autonomía económica, la educación y la capacitación en oficios no constituyen condiciones suficientes para asegurar una adecuada inserción laboral de las destinatarias ni su plena autonomía pero son al menos requisitos básicos hacia dichos fines.

Por cierto, bajo la noción de que la autonomía femenina no es simplemente estar presente en el espacio público sino que la calidad de dicha presencia es fundamental, el trabajo comunitario no fue un tipo de contraprestación promovido desde el Municipio de Morón. Por el contrario, la contraprestación barrial relacionada, exclusivamente, con la reproducción social, fue considerada como “la prehistoria del género” en términos de interlocutores municipales. Son tareas no jerarquizadas por las comunidades y sus líderes y utilizan los *saberes* domésticos de las mujeres sin darles un espacio de mayor reconocimiento y/o remuneración: “estamos buscando que la mujer pueda estudiar y sacarla del rol reproductivo y sacarla de contrarrestar dando leche en un comedor y que vaya a un curso” (Funcionaria, Dirección de Empleo).

Saberes y conocimiento tácito

Respecto de los *saberes* de los cuales puedan ser portadoras las destinatarias del Plan Jefes y Jefas, las aguas están fuertemente divididas entre el Municipio de Moreno y Morón por una parte y el Municipio de San Martín por otra. En breve, la gestión de los dos primeros Municipios reconoce y valora la existencia del conocimiento tácito y los *saberes* domésticos adquiridos por las mujeres en sus tareas de reproducción social desarrolladas en el seno de los hogares. Por el contrario, la gestión de San Martín considera que el principal problema de las mujeres pobres es su falta de educación por lo cual su *stock* de conocimiento – aún el tácito -- sería prácticamente nulo. A su vez, cómo potenciar los *saberes* domésticos es resuelto en forma diferente según la gestión de Moreno o de Morón, habiendo este último Municipio procurado la introducción de un enfoque de género que permite un uso más amplio de los conocimientos tácitos.

De hecho, la gestión de Morón partió del reconocimiento de los *saberes* domésticos de las mujeres. En consecuencia, se planteó la posibilidad de consolidar estos *saberes* y de adquirir otros a fin de garantizar la inserción femenina en el mercado laboral remunerado. El Municipio buscó “traccionar por educación” a fin de apuntalar *saberes* que posibilitara la inserción laboral de los titulares del Plan y, en tal dirección, brindó apoyo material para la asistencia a algunos de los cursos ofertados (viáticos) y firmó convenios con organizaciones internacionales y nacionales con el fin de conseguir insumos adicionales para a los centros públicos de educación de adultos para la instrucción de los y las titulares del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Algunos representantes de estos centros fueron reacios a incorporar Jefes y Jefas de Hogar en sus cursos de capacitación. Algunos cursos no presentaban relevancia temática y fueron armados para obtener recursos institucionales que traía aparejada la inscripción de titulares del Plan. En términos de una interlocutora del área de Empleo, la mentalidad de algunos educadores sería que “se van los Jefes, quedan los electrodomésticos”, aludiendo a los materiales que podrían permanecer en los centros educativos una vez culminados los cursos⁹.

Los talleres de orientación profesional y capacitación en oficios organizados por el Municipio de Morón procuraron impedir la reproducción automática de algunos temas como masculinos y otros femeninos, donde los primeros pudieran encerrar mayores grados de formación y oportunidades laborales respecto de los segundos. Se adoptó una perspectiva de género para que las Jefas no asuman que “porque soy mujer, hago cocina” y fuera contemplada la amplia gama de ofertas disponible, lo cual supuso el armado de un perfil profesional para quienes se inscribieran a los cursos.

Con la creación de la Escuela de Formación Textil, el Municipio de Morón impulsó un modelo emblemático de capacitación e inserción industrial con enfoque de género. Fueron aceptadas como participantes en esta experiencia de capacitación-producción mujeres sin experiencia laboral previa en la industria textil y mujeres con antecedentes declarados en costura, corte, confección y manejo de maquinarias. Las razones que justificaron la incorporación de las primeras descansa en el reconocimiento del conocimiento adquirido en la práctica, es decir, destrezas desplegadas en forma cotidiana a través de sus actividades domésticas (por ejemplo, la elaboración de ropa para la familia) o de supervivencia (el trabajo de costura y reparaciones en general para su venta).

Al igual que en Morón, para la gestión del Municipio de Moreno los *saberes* domésticos de las mujeres podrían desarrollarse y consolidarse, pero ello ocurriría en el marco de emprendimientos productivos de carácter colectivo, con el adecuado apoyo estatal, dejando de ser una mera estrategia familiar de supervivencia: “Muchas de esas mujeres, que se pusieron en sus casas o que salieron a vender, al integrarse en una red, al ver que tenía posibilidades de crecer su emprendimiento, se integraron en un sistema ya más de consolidación del emprendimiento” (Funcionaria, Economía Social).

Los emprendimientos asociativos fueron efectivamente apuntalados por este Municipio. A título ilustrativo, por ejemplo, en el acceso al crédito del Banco Social para emprendimientos, fueron prioritarios aquellos liderados por mujeres. “Lo verificamos cuando evaluamos los créditos del Banco Social. Porque allí está toda la economía familiar, entonces vemos que la mujer continúa con el emprendimiento y lo va fortaleciendo como un ingreso al que ya no quiere renunciar, más allá de que se

⁹ A efectos de superar algunas de estas barreras, la Mesa de Cogestión Educativa entre el Municipio y representantes del ámbito educativo y social, conformada a partir del Consejo Consultivo Local, resultó sumamente útil como espacio de debate y acuerdos. En el seno de esta Mesa tuvo lugar un “debate ideológico” sobre el destino de los fondos públicos. Al parecer, insumió un año de diálogo e interacción mancomunada con instituciones educativas el poder lograr ofrecer cursos relevantes para las necesidades de los y las titulares del Plan Jefes y Jefas, “y estamos hablando de instituciones públicas”, en la opinión de funcionarias entrevistadas.

recupere el empleo un hijo u otros miembros de la familia” (Funcionaria, Economía Social).

Ahora bien, una buena parte de las destinatarias no logró conformar microemprendimientos asociativos y fueron asignadas a actividades comunitarias, contraprestaciones que, por lo general, no demandaron calificación especializada (Des Champs y Barberena 2006). Según las entrevistas, estas mujeres tendrían cargas familiares excesivas, serían de mayor edad, contarían con menores niveles de educación y antecedentes laborales y, principalmente, no se habrían “arriesgado”. Además, serían mujeres que no contarían con lazos familiares que provean suficiente apoyo, lo cual es un rasgo común de los hogares pobres. Para este grupo, la capacitación vinculada con los oficios, ofertada por el propio Municipio de Moreno mediante el IMDEL, resultó insuficiente dadas sus condiciones socio-laborales y familiares de partida. En consecuencia, podemos observar una bifurcación en el destino de la población femenina receptora de ayuda social, distinguiendo entre las que participaron de microemprendimientos de las que no lo hicieron.

Finalmente, como fuera mencionado, la gestión del Municipio de San Martín, no presumió que las destinatarias pudieran ser portadoras de *saberes* propios significativos, adquiridos en la práctica del ámbito doméstico y del cuidado de hijos e hijas. Por el contrario, el mayor obstáculo de las destinatarias serían sus carencias educativas que socavarían las oportunidades de acceder a un “trabajo seguro” en términos de actores municipales. En consecuencia, el énfasis discursivo estaría centrado en la educación como un puente para la inserción laboral de mujeres de bajos recursos mediante una mayor capacitación.

En tal dirección, se consideró que las contraprestaciones deberían vincularse con el desarrollo de habilidades relativamente complejas y así evitar laborales de poco valor en el mercado -- limpieza y cuidado de personas en ámbitos comunitarios --altamente demandadas por las organizaciones territoriales. A pesar de ello, fueron pocas las provisiones efectivamente incorporadas para el uso de las destinatarias como “mano de obra barata” por parte de las organizaciones locales. A su vez, los cursos de capacitación laboral resultaron *generizados*: las mujeres asistieron a capacitaciones cuyos temas estaban estrechamente relacionados con las tareas culturalmente asociadas con lo típicamente femenino mientras que los hombres accedieron a cursos con tareas inscriptas en el universo simbólico de lo masculino y, en este caso particular, con la posibilidad de adquisición de destrezas más amplias. En definitiva, la selección de áreas temáticas reprodujo la división sexual del trabajo, no cuestionándose la naturalización de habilidades imputadas a mujeres y hombres para el desarrollo de ciertas tareas, y dejando a las mujeres confinadas a espacios más relacionados con el cuidado doméstico y familiar, temáticas que, paradójicamente, la gestión municipal apuntaba a revertir.

En suma, en el Municipio de San Martín, la educación y la capacitación en oficios para destinatarias de ayuda social no lograron constituirse, en los hechos, en un eje de la implementación del Plan debido a los escasos recursos locales disponibles pero también por las pocas redes establecidas con tal fin. La evidencia muestra la realización de convenios tardíos con las instituciones educativas de la Provincia de Buenos Aires así como un impulso dependiente de la voluntad de maestros y maestras para ofrecer educación para la población destinataria del Plan Jefes y Jefas. Aún más, destinatarias

que se acercaron al Municipio por contraprestaciones no fueron derivadas a la opción de educación sino, generalmente, a tareas comunitarias.

Trabajo reproductivo

La relación entre el trabajo reproductivo de las mujeres destinatarias y sus actividades de contraprestación son visualizadas en forma muy disímil en los Municipios y las percepciones y sugerencias de medidas están verdaderamente escalonadas. El Municipio de Morón, mediante su enfoque de género, reconoce las dificultades de dichas tareas para la proyección laboral femenina y asume responsabilidad por el impulso de políticas conciliatorias explícitas. En Moreno, no se plantean medidas de conciliación y, en todo caso, las actividades reproductivas desarrolladas en ámbitos colectivos y comunitarios podrían premiarse bajo una forma de “empleo no mercantil”, es decir, una alternativa al mercado de empleo formal. Finalmente, la gestión de San Martín considera que el trabajo reproductivo sería una causa de la reproducción del círculo de la pobreza femenina (y, en definitiva, de la transmisión intergeneracional de la misma) pero no se verificaron acciones concretas orientadas a permitir las extensas jornadas de las mujeres beneficiarias del Plan Jefes y Jefas.

Comencemos por este último Municipio. El trabajo reproductivo de las mujeres llevaría al encerramiento de las mismas en la situación de pobreza. Discursivamente, se ponderó la realización de capacitación en oficios o bien la culminación de algún tramo de educación formal (terminalidad educativa) sobre los microemprendimientos productivos y especialmente las actividades comunitarias. Autoridades de las áreas de Empleo y Desarrollo Social criticaron las intervenciones orientadas a mejorar la situación de las mujeres pobres confinadas a su ámbito doméstico y familiar. Muy por el contrario, subrayaron la relevancia del espacio laboral para mujeres de bajos recursos: “La mujer tiene que salir a trabajar o capacitarse” y no recibir un subsidio para dedicarse a las tareas de reproducción social y cuidado.

Así, algunos planteamientos que equipararon las actividades de contraprestación al “cuidado de los hijos” fue vista como una opción sumamente problemática en esta gestión porque sin los “recursos económicos” provenientes del mercado laboral “no salís más de la situación de pobreza”, según la Encargada del Área de Empleo. A pesar de este énfasis discursivo, al verificar los arreglos de contraprestación desarrollados en este Municipio, no se evidencian medidas que colaboran a conciliar las cargas familiares que las destinatarias tienen y que interfieren con sus actividades en el ámbito público.

Por el contrario, la gestión del Municipio de Moreno considera que las actividades de reproducción social y cuidado de personas a cargo de las mujeres deberían valorizarse. En los testimonios recabados, en la medida en que las tareas reproductivas sean comunitarias, deberían concebirse como “empleo no mercantil” y recibir un ingreso en calidad de tal:

“Hay mucha gente del Plan Jefes y Jefas que no va a reinsertarse en el mercado formal porque el mercado formal, por su edad o por su escasa capacitación, no los va a tomar. Yo creo que habría que conservar una porción del Plan como empleo no mercantil como hacen muchos países europeos, un empleo muy útil que no es productivo en lo mercantil pero que podría tener que ver con ayudas y

redes sociales: acompañar abuelos, ayudar en comedores o trabajar con personas con capacidades especiales. Todas estas ayudas se necesitan y, especialmente, las mujeres en los barrios podrían hacer un trabajo de mucho impacto social y de inversión social, cobrando una ayuda económica porque no podrían presentarse al mercado productivo” (Funcionaria, Economía Social).

Esta idea amplía y cierra, simultáneamente, las oportunidades de desarrollo disponibles para las mujeres de menores recursos. Al ponderar positivamente el circuito de la economía social y entender que el desempeño de tareas comunitarias es una forma de empleo, se está reconociendo el trabajo de las mujeres dedicado al cuidado de sus familias y sus barrios. En principio, podríamos afirmar que este trabajo sería jerarquizado y reconocido a partir de un ingreso. Por cierto, la valoración social se daría porque las actividades comunitarias son entendidas como empleo de algún tipo, lo cual haría posible validar una esfera de la acción social enteramente ignorada por el mercado formal. Así, la organización comunitaria y el Estado local serían capaces de edificar circuitos de creación de valor (y riqueza) que no pasan necesariamente por el mercado.

A pesar de estos buenos augurios, esta perspectiva encierra múltiples contradicciones y eventuales efectos adversos para las destinatarias. Las tareas de cuidado mencionadas en la narrativa anterior refieren a poblaciones con necesidades muy disímiles entre sí (ancianos, niños, discapacitados). De esta manera, el cuidado, en lugar de ser un conjunto de tareas diferenciadas sería reducido a un todo homogéneo. Esta postura desconoce que el cuidado consiste en actividades especializadas y complejas en el manejo de las relaciones personales y, usualmente, de alto estrés emocional (Nizhikawa y Tanaka, 2007).

Además, estas tareas deberían reconocerse en el mercado formal en lugar de conformar un segmento diferenciado de actividad económica. En caso contrario, se produce una cierta pérdida del Estado frente a su capacidad de regulación del mercado en lo que respecta a la definición de tareas remuneradas y no remuneradas y cede la posibilidad de valorar el cuidado y las tareas típicamente femeninas. De hecho, actividades con mentado “alto impacto social” (contención social y cuidado), son construidas como suplementarias a lo validado por el mercado, un mecanismo cuya racionalidad y primacía no se disputa. Las políticas de conciliación y corresponsabilidad entre el trabajo y la familia están lejos de plantearse.

Por su parte, en la gestión del Municipio de Morón, la posibilidad de apoyar a las mujeres en sus tareas reproductivas especialmente en las responsabilidades por el cuidado de hijos e hijas inspiró acciones concretas. Se introdujo el denominado “horario mamá”, en palabras de nuestras interlocutoras, a fin de facilitar la inserción educativa de las destinatarias: los turnos de formación debieron ajustarse a los horarios de la escuela de los hijos y las actividades de formación fueron ofertadas en más de un turno (en algunos casos fue posible contar con tres turnos). Además, fue posible cursar en forma semi-presencial, es decir, algunos días por semana (en lugar de la semana completa), siempre en horarios coincidentes con el escolar (en vez de un horario nocturno, comúnmente ofrecido en la formación para adultos). Esta estrategia de reordenamiento de los tiempos fue valorada como un importante logro por parte de la Dirección de Empleo ya que se flexibilizó tanto la jornada laboral como la semana laboral.

En el Centro de Formación Textil, el Municipio de Morón garantizó servicios de cuidado para los hijos y las hijas en la temporada de vacaciones (colonias de verano) y adaptaron el horario de los cursos ofertados a los de estos servicios. Así fue posible vincular el cuidado infantil con la capacitación laboral, un aspecto señalado como necesario en las discusiones sobre políticas sociales y prácticas conciliatorias. La Directora de Empleo entendió que esta experiencia refleja una verdadera política de equidad de género tanto por el “contenido del curso” como por las facilidades de acceso y las condiciones brindadas por parte del Municipio.

Estos arreglos orientados a combinar el trabajo y la familia fueron fundamentales para las Jefas de Hogar puesto que las tareas del cuidado usualmente inciden en sus posibilidades de realizar actividades por afuera del ámbito doméstico. A propósito, la segunda evaluación del Plan identificó un 37,6 por ciento de mujeres (versus un 10,5 por ciento de hombres) que no desarrollaba ningún tipo de actividad laboral ni tampoco buscaba trabajo. Este grupo argumentó que carecían de tiempo por encontrarse a cargo de sus hijos, o bien de familiares enfermos (Roca *et al.*, 2005).

Atentos a la necesidad de adecuar políticas conciliatorias del trabajo y la familia, el Municipio instrumentó excepciones a la contraprestación para ciertos grupos específicos. Aunque el Plan Jefes y Jefas no estipulaba exoneraciones para la no participación en actividades de contraprestación, la gestión de Morón eximió de la misma a titulares con hijos discapacitados, embarazadas y con hijos lactantes e incluso a estudiantes que presentaran su certificado de estudio. En particular, las titulares con hijos que aún estuvieran amamantando fueron eximidas de contraprestar por un período de dos años aunque tuvieron la opción de recibir capacitación en oficios.

V. Los efectos de género emergentes: un mismo plan, tres destinos distintos.

Hemos visto que los tres Municipios conforman regímenes institucionales diferentes. Ahora bien, ¿cuáles son los efectos de género de estas diferentes perspectivas de implementación del mismo programa de transferencia condicionada, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados?

En términos de los signos y símbolos de género, la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en el Municipio de Moreno es contradictoria. Por cierto, la gestión recupera signos básicos que influirían positivamente sobre el ejercicio de los derechos económicos y sociales por parte de las mujeres. Al asumir el Estado la responsabilidad por los derechos, la ejecución formal de políticas públicas está enmarcada en criterios materiales de justicia que permitiría atender necesidades particulares de quienes reciben la ayuda social. Asimismo, frente a otras alternativas de implementación, la perspectiva de la economía social del Municipio es significativa para poder recuperar el tejido social local y potenciar los *saberes* de las mujeres quienes tienen pocas oportunidades más allá de los recursos inmediatos de sus entornos.

A pesar de la edificación de las destinatarias como sujetos activos, el altruismo femenino subyace en algunos planteos respecto de la inserción de las mujeres en el mercado laboral. Más allá de la recuperación de las mujeres en calidad de sujetos activos, reaparecen signos que las segmentan a cierto tipo de actividad – de menor valor y jerarquía – y que desvinculan al Estado de las responsabilidades de brindar infraestructura de cuidado. De esta forma, el Estado rescinde sus capacidades de

regulación de intercambios entre el mundo laboral y el doméstico. Esto debilita su potestad de modificar los mecanismos por los cuales el mercado define qué habilidades son las merecedoras de empleo y cuáles no, arrogándose la prerrogativa de establecer criterios que afectarán derechos económicos y sociales. Consecuentemente, en ausencia de una perspectiva de género, las políticas de fomento al empleo enmarcadas en la economía social del Municipio de Moreno no serían tan disímiles de las de asistencia compensatoria que la actual gestión considera sumamente inadecuadas.

En síntesis, en el Municipio de Moreno, subsisten creencias respecto del derecho al trabajo de las mujeres destinatarias de ayuda social y su mayor autonomía ciudadana a fin de superar su aislamiento social y económico, en convivencia con mensajes donde las tareas de cuidado son parcialmente visualizadas pero eventualmente devaluadas respecto de su contribución económica. Si bien las imágenes *maternalistas* no son un signo primario en el régimen discursivo de género de este Municipio, los derechos sociales y económicos de las mujeres siguen subordinados a sus tareas de cuidado, las cuales, a su vez, permanecen sin un cabal reconocimiento y valoración al catalogarse como “empleo no mercantil”, es decir, no empleables.

En el Municipio de Morón, al jerarquizar las habilidades y las labores de mujeres y darle al trabajo no remunerado rango de tareas con probabilidad de remunerarse en el mercado de empleo, se promocionaría, al menos indirectamente, nociones de igualdad en materia redistributiva y simbólica. Los *saberes* domésticos adquiridos en la práctica del cuidado de la familia fueron traducidos en capacidades a desarrollarse en pos de una inserción laboral. Como contrapunto a aquellas políticas sociales que construyen a las *madres* como sujetos sin capacidad de empleo, este ejemplo demuestra que la introducción de una perspectiva de género en las contraprestaciones del Plan Jefes y Jefas de Hogar encontró una intersección, precisamente, entre la maternidad y la *empleabilidad*. De esta forma, no existirían destinatarias “no empleables”, puesto que los conocimientos tácitos y los *saberes* domésticos, con el adecuado apoyo del Estado, podrían transformarse en habilidades laborales apreciadas en el mercado. Las acciones de este Municipio, además, desafían los criterios de *androcentrismo* arraigados en el sistema de empleo, que afectarían exclusivamente a mujeres al exigirles jornadas laborales erigidas en torno a imágenes de trabajadores masculinos sin carga doméstica ni familiar a la cual atender.

Así, la existencia de una plataforma de políticas públicas informadas por un discurso de género, de derechos y de inclusión social colaboró con una adopción virtuosa del Plan Jefes y Jefas en términos de una mayor igualdad de género puesto que proveyó elementos heurísticos críticos respecto de las nociones de elegibilidad de los sujetos y responsabilidad del Estado en la organización de las relaciones de género. En la conformación de las actividades de contraprestación, la gestión de Morón es singular por la combinación de cuestiones relativas al reconocimiento de mujeres y a la distribución de recursos materiales. Por cierto, también hay claras limitaciones vinculadas con el propio diseño del Plan Jefes y Jefas y con la escala de acción del Municipio puesto que depende, directa e indirectamente, de las políticas nacionales y provinciales. De todas maneras, Morón es emblemático por la enorme transformación realizada sobre un Plan con claras carencias en cuanto a su alcance en términos de justicia de género e ilustra que estos programas de transferencia condicionadas pueden modificarse a la luz de determinadas capacidades de gestión e ideologías locales.

En la gestión del Municipio de San Martín, las destinatarias serían percibidas como mujeres pasivas y dependientes de un Estado proveedor: las mujeres tendrían poca voluntad propia y estarían, de alguna manera, condenadas a perpetuar su actual situación vital sin mayores posibilidades de cambio. Las destinatarias carecerían de suficiente educación ni capacitación, dos requisitos centrales para superar su inserción en la esfera de reproducción familia. Son escasas las reflexiones identificadas acerca de cómo las propias limitaciones de destinatarios y destinatarias construyen las propias realidades y restricciones de los individuos. Además, al colocar la responsabilidad en la “cultura del pedido”, primordialmente entre mujeres, no fueron diseñadas intervenciones municipales para impulsar una mejor inserción de mujeres en el mercado laboral. En consecuencia, el régimen institucional de género emergente a propósito del Plan Jefes y Jefas produce una suerte de encerramiento de las mujeres pobres quienes no tienen elementos, más allá del subsidio monetario, para la inserción en el sistema de empleo formal. Asimismo, con base en signos y símbolos donde las políticas sociales son visualizadas como medidas negativas por socavar la “cultura del trabajo”, el Plan no tuvo ningún ajuste o relación con las políticas de fomento industrial del Municipio, dejando así sin posibilidades de jerarquizar las actividades de contraprestación como espacios para el aprendizaje de habilidades complejas y de puente para el mercado de trabajo. Con una ausencia de una Secretaría de género o de igualdad de oportunidades en ese entonces, el Municipio tampoco contó con elementos para realizar una lectura de la difícil condición de vida de mujeres cuya tarea cotidiana es, básicamente, la labor reproductiva.

En conclusión, y retomando nuestro interrogante inicial sobre la forma en que las intervenciones estatales locales acarrear consecuencias sobre la organización social de género, vemos que con base en una misma política de transferencia condicionada, las responsabilidades y los papeles esperados para hombres y mujeres difieren claramente de un Municipio a otro. Para las teorías feministas del Estado esto hace sumamente necesario continuar con el *giro local* en los estudios empíricos, puesto que los mismos develan que una misma política publica adquiere significativos y efectos de género diferentes según la gestión territorial. Las mujeres pobres pueden tener destinos bifurcados y diferentes según estén en uno u otro Municipio. Para las investigaciones de programas de transferencia condicionada, el hecho de encontrar tres regímenes institucionales de género que reinterpretan al Plan, variando enormemente en las nociones de autonomía de las mujeres, *saberes* y el valor del trabajo reproductivo abre la posibilidad de concebirlas como políticas con mayores grados de libertad a ser moldeadas según las necesidades y demandas de las gestiones locales. En países federales, esto debería ser una premisa de trabajo.

Bibliografía

Adams, Julia y Padamsee, Tasleem (2001), "Signs and regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States", *Social Politics* 8 (1): 1-23.

Annunziata, Rocío (2008), *Apostando a lo local: la "democracia de proximidad" en el Municipio de Morón*. Informe final del concurso "Gobiernos progresistas en la era neoliberal: estructuras de poder y concepciones sobre el desarrollo en América Latina y el Caribe. Programa Regional de Becas CLACSO 2008.

Arriagada, Irma (2005), "Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género", *Revista de la CEPAL*, v. 85, p. 101-113.

Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2003). *Plan jefes y Jefas ¿derecho social y beneficio sin derechos?* Buenos Aires: Centro de Estudios Legales y Sociales.

Brickell, Katherine y Chant, Sylvia (2010), "The unbearable heaviness of being': reflections on female altruism in Cambodia, Philippines, The Gambia and Costa Rica", *Progress in Development Studies*, v. 10, n. 2, p. 145-159.

Brush, Lisa (2002) "Changing the Subject: Gender and Welfare Regime Studies", *Social Politics*, v. 9, n. 2, p. 161-186.

Daeren, Lieve (2004), *Mujeres pobres: ¿prestadoras de servicios o sujetos de derechos? Los programas de superación de la pobreza en América Latina desde una mirada de género*. Ponencia presentada en el Seminario Internacional de políticas y programas de superación de la pobreza desde la gobernabilidad democrática y el género. Quito: CEPAL.

Des Champs, Adrián y Barberena, Anabela (2006), *Trabajo, desarrollo, diversidad. Una investigación sobre metodologías y políticas de desarrollo local con acento en la generación de empleo/ingresos*. Buenos Aires: CEIL-PIETTE.

Faur, Eleonor (2008), "Alimentando estereotipos. La re-familiarización y feminización del cuidado infantil en las políticas sociales de la Argentina", V Jornadas de Investigación en Antropología Social. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.

Goodwin, Joan. (1997). *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers' Pensions in Chicago, 1911-1929*. Chicago: University of Chicago Press.

Haney, Lynne. A.(1996). "Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance". *American Sociological Review* Vol. 61: 759 - 778.

Korteweg, Anna C. (2006), "The Construction of Gendered Citizenship at the Welfare Office. An Ethnographic Comparison of Welfare-to-Work Workshops in the United States and the Netherlands", *Social Politics* (Fall): 313-340.

Lasch, Christopher (1980), "Life in the Therapeutic State", *New York Review of Books*, v. 27, p. 24-31.

López Novo, Joaquín Pedro (1994), “El particularismo reconsiderado. Orientación de la acción y contexto institucional”, *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, n. 67, p. 31-63.

Maclean, Kate (2010), “Capitalizing on Women's Social Capital? Women-Targeted Microfinance in Bolivia”, *Development and Change*, v. 41, n. 3, p. 495–515.

Madhok, Sumi (2007), “Autonomy, Gendered Subordination and Transcultural Dialogue”, *Journal of Global Ethics*, v. 3, n. 3, p. 335-357.

Marques-Pereira, Berengere (1993), “Estado y Estado benefactor: metodologías feministas”, *Revista Mexicana de Sociología*, v. 55, n. 3, p. 121-131.

Martínez Franzoni, Juliana y Voorend, Koen (2008), *Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?* Observatory on Inequality in Latin America. Working Paper Series 15. Miami: Center for Latin American Studies. University of Miami.

Misra, Joya y Akins, Frances (1998), “The Welfare State and Women: Structure, Agency, and Diversity”, *Social Politics*: 259-285.

Molyneux, Maxine (2007). *Change and Continuity in Social Protection in Latin America Mothers at the Service of the State?* Geneva: United Nations Research Institute for Social Development.

Nizhikawa, Makiko y Tanaka, Kazuko (2007), “Are Care-Workers Knowledge Workers”, en Walby, Sylvia, Gottfried, Heidi, Gottschall, Karin y Osawa, Mari (editoras). *Gendering the Knowledge Economy. Comparative Perspectives*. p. 207-227. London: Palgrave/Macmillan.

Pautassi, Laura (2004), “Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina”. Buenos Aires: CELS.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) (2006). *Objetivos del Milenio. Informe Diagnóstico. Programa Piloto en Municipios Argentinos. Necesidades que son derechos*. Buenos Aires.

Roca, Emilia, Schachtel, Lila, Berho, Fabián y Langieri, Marcelo (2005). “Resultado de la Segunda Evaluación del Programa Jefes de Hogar e inserción laboral de los beneficiarios en empleos registrados”. Ponencia presentada en el Séptimo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Buenos Aires.