



Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina

One social policy, three distinctive gender effects: the local implementation of a conditioned cash transfer program in Argentina

Ana Laura RODRÍGUEZ GUSTÁ*

Recibido: 20.02.13

Revisión editorial: 11.06.13

Aprobado definitivamente: 10.08.13

RESUMEN

Este artículo 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 municipal construye identidades de género y, de esta forma, brinda oportunidades disímiles para hombres y mujeres que reciben ayuda pública social. Tomando la ejecución de este plan en tres municipios de la Provincia de Buenos Aires, planteamos los siguientes interrogantes: ¿cuáles son las acciones desarrolladas para implementar el Plan en los municipios y qué ideas de género sustentan estas acciones? ¿De qué manera dichas intervenciones acarrearán consecuencias sobre la organización social de género, es decir, sobre las responsabilidades y los papeles esperados de hombres y mujeres? En términos más abstractos, este artículo busca ilustrar las transformaciones virtuosas y adversas en la implementación de una política social, según el tipo de gestión municipal. En consecuencia, los efectos de género de los programas de transferencias monetarias condicionadas, en la medida en que supongan altos niveles de descentralización, deberán examinarse también a la luz de las realidades locales de su ejecución.

Palabras clave: Regímenes discursivos de género - Políticas sociales - Políticas públicas de género - Gestión municipal.

* Doctora en sociología por la Universidad de Notre Dame (Estados Unidos), Master del Rensselaer Polytechnic Institute (Estados Unidos) y Licenciada en Sociología por la Universidad de la República (Uruguay). Actualmente es profesora de la Escuela de Política y Gobierno de la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) e investigadora del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Es integrante de la Red de Expertas de Género del Área Prácticas de Género del Centro Regional para América Latina y el Caribe del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Sus áreas de investigación son las políticas públicas de género, las capacidades del Estado y la sociología de las organizaciones. Sus artículos más recientes en revistas arbitradas (2011 y 2012) son “Interferencias en la conexión: las TIC y la desigualdad de género en los planes de igualdad de oportunidad y las agendas digitales de América Latina”, *Revista Iberoamericana de Ciencia, Tecnología y Sociedad* (en publicación); el capítulo de libro “Igualdad política: de los números a una agenda de género para el desarrollo”, en *Aportes para el Desarrollo Humano en Argentina 2011: Género en cifras: mujeres y varones en la sociedad argentina* (con Mariana Caminotti) y el libro *Guía práctica para la incorporación del enfoque de género en el trabajo legislativo* (con Mariana Caminotti). Correo electrónico: ana_laura_gusta@yahoo.es y alrgusta@unsam.edu.ar

ABSTRACT

This article examines the local implementation of a conditioned cash transfer program in Argentina named Plan for Unemployed Heads of Household (*Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados*). It seeks to analyze how municipal governments construct gender identities and, in so doing, offer different opportunities for the population of men and women that receive public social assistance. By addressing implementation of the plan in three local councils in the Province of Buenos Aires (Argentina), we pose the following questions: what are the actual actions and practices developed to implement the plan and what are the ideas that sustain them? In what ways do those actions and practices bring about consequences on the social organization of gender, this is, on the responsibilities and roles socially assigned to men and women? In more abstract terms, this article aims at illustrating the virtuous and adverse transformations that occur in the implementation of a social policy, depending on the municipal local management. As a consequence, the gender effects of the conditioned cash transfer programs, as long as they imply decentralized implementation, should be examined taking into account the local realities of their management.

Keywords: Gender discursive regime - Social policy - Gender public policies - Municipal management.

SUMARIO

Introducción. I. Breve fotografía del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. II. Una visión panorámica de los Municipios de Moreno, San Martín y Morón. III. Regímenes institucionales: autonomía, saberes y trabajo reproductivo en tres gestiones locales. IV. Efectos de género emergentes: un mismo plan, tres destinos distintos. Conclusiones. Anexo metodológico. Bibliografía.

Introducción

Este artículo 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 gobierno municipal construye identidades de género y, de esta forma, brinda oportunidades disímiles para hombres y mujeres que reciben ayuda pública social. Tomando la ejecución del Plan en tres municipios de la Provincia de Buenos Aires, planteamos estos interrogantes: ¿cuáles son las acciones desarrolladas para implementar el Plan en los municipios y qué ideas de género sustentan estas acciones? ¿De qué manera dichas intervenciones acarrearán consecuencias sobre la organización social de género, es decir, sobre las responsabilidades y los papeles esperados de hombres y mujeres?

En términos de Haney (1996), las acciones locales de implementación de políticas públicas conformarían *regímenes institucionales de género*, lo que supone adoptar una visión del Estado como un entramado de relaciones entre los ejecutores, en terreno, y la población destinataria. Estos regímenes institucionales estarían enmarcados, entre otros factores, en las ideologías propias de las instituciones locales y en las características de los actores que dominan las redes territoriales. También influyen las trayectorias burocráticas y 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 los derechos sociales de

mujeres y de la ciudadanía de género no se edifican únicamente en los textos legislativos nacionales sino que, en gran medida, derivan de las prácticas cotidianas del Estado.

Ello ocurre, primordialmente, porque las burocracias responsables por las intervenciones sociales no son meras poleas de transmisión de construcciones culturales sino que tienen interpretaciones respecto del trabajo remunerado, del papel normativamente asignado a mujeres y hombres y del valor de la reproducción social (actividades de cuidado y domésticas). Desde este ángulo, las creencias y las representaciones de los funcionarios públicos (definidos en un sentido amplio) influyen en las orientaciones de las políticas al incidir en las acciones micro que hacen a la implementación (Goodwin, 1997).

El gobierno local organiza relaciones de género entre las poblaciones destinatarias, pero la premisa de este trabajo es que dicho proceso no es 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 el valor atribuido a las actividades de cada sexo (Marques-Pereira 1993). Asimismo, las imágenes que los actores estatales tienen de las mujeres en condiciones de pobreza son confusas y los programas de transferencias monetarias condicionadas de América Latina presentan claroscuros en sus principios y en sus prácticas de igualdad de género (Martínez Franzoni y Voorend, 2008). Es posible, entonces, que las interpretaciones de las burocracias respecto de 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).

Atendiendo a estas consideraciones, podríamos preguntarnos: ¿cómo fue implementada una política social, criticada por su ausencia de provisiones para mujeres, en tres municipios que difieren en su gestión institucional? ¿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?

A continuación presentamos un panorama general del Plan Jefes y Jefas de Hogar y de los tres municipios examinados –Moreno, San Martín y Morón–, situados en la Provincia de Buenos Aires. Posteriormente analizamos, comparativamente, la implementación del Plan y sus consecuencias sobre las relaciones de género locales. En términos de estrategia analítica, seleccionamos tres municipios con una institucionalidad diferente pero responsables de la implementación de un mismo programa, situados en el conurbano (o Gran Buenos Aires) de la capital, conformado por 24 municipios (véase el anexo metodológico por mayores detalles).

1. Breve fotografía del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados fue 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 2002, 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” que 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 embarazadas. Con todo, el subsidio no suponía el acceso a un sistema de protección social ampliado (CELS, 2003). No podían ser destinatarios quienes estuvieran percibiendo ingresos de otro programa de empleo ni quienes estuvieran recibiendo prestaciones previsionales o pensiones no contributivas. A principios del año 2002, 150 pesos argentinos equivalían aproximadamente a unos 47 dólares americanos y a un 50 por ciento del salario mínimo (Faur, 2008).

Desde entonces y hasta mayo de 2003, la inscripción se mantuvo abierta de acuerdo a criterios de “autofocalización” o autoidentificación por parte de sus potenciales titulares. Según el discurso oficial, el Plan -anunciado como una “nueva política 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, que llegaron a constituir aproximadamente un 70 por ciento de la población destinataria (Roca *et al.*, 2005).

La recepción del subsidio suponía, como contraparte, la concurrencia escolar de los hijos menores y su control de salud, además de la realización de una “contraprestación” laboral de 20 horas de trabajo semanal por parte del titular del Plan. Se establecieron 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 y d) la reinserción laboral en un empleo privado (en este caso, con beneficios para los empleadores).

El Plan fue diseñado sin provisiones específicas para las mujeres que expandieran sus posibilidades de desarrollo en un sistema de empleo con pautas discriminatorias por género (Pautassi, 2004). Careció de apoyos en materia de cuidado de personas que hubieran facilitado las actividades de contraprestación por parte de mujeres (Faur, 2008). Si bien la transferencia del subsidio a la población beneficiaria la realizó el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, la gestión subnacional (provincial y municipal) fue decisiva. Las condiciones en que se desarrollaron las contraprestaciones y sus características fueron el producto de gestiones territoriales. En la definición de cómo serían las contraprestaciones influyeron varios factores, como las políticas 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 gobierno local debió articular esfuerzos con organizaciones territoriales.

II. Una visión panorámica de los Municipios de Moreno, San Martín y Morón

Esta sección presenta algunos rasgos institucionales básicos de los tres Municipios seleccionados con especial énfasis en la perspectiva de gestión adoptada para la implementación de sus programas sociales y de empleo. 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 su traducción específica en la forma en que el Plan Jefes y Jefas de Hogar fue interpretado y puesto en acción.

El Partido de Moreno, situado en la región norte de la Provincia de Buenos Aires, contaba con 378.942 habitantes al inicio del Plan. 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). Es una típica área dormitorio comercial y la población se traslada diariamente a la capital a trabajar. La estructura de servicios es insuficiente y tiene una gran heterogeneidad social dada su extensión territorial.

Tabla 1. Rasgos básicos de la gestión municipal, por caso examinado

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 pública. 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

Respecto de la gestión municipal, el gobierno del Partido Justicialista o Peronismo (que ejerce el ejecutivo local desde 1995) ha adoptado un enfoque de economía social, que apoya los emprendimientos de pequeña escala de organizaciones territoriales. El Municipio brinda beneficios a las cooperativas, las mutuales y las asociaciones barriales. Bajo el enfoque de economía social, estas organizaciones son formas de producción e intercambio monetario y no monetario, con base en valores colectivos como la confianza, la reciprocidad y la solidaridad, orientados a la satisfacción de necesidades sociales.

En el año 2000, 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. 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. Desde 2001, el Banco Social de Micro Créditos otorga pequeños fondos y programas de apoyo para microempresas y emprendimientos, incluyendo aquellos integrados por titulares del Plan Jefes y Jefas.

Consecuentemente, en Moreno, las políticas sociales han estado ligadas a las de desarrollo productivo en pos del fomento del empleo, la microempresa y los emprendimientos pequeños y familiares de subsistencia. Las contraprestaciones por el Plan Jefes y Jefas fueron consideradas espacios para el desarrollo de las capacidades individuales pero en función de la mejora del entorno barrial, a efectos de superar la mera recepción del subsidio y generar algún tipo de valor comunitario. 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 fomentó la coordinación entre las áreas de acción social con las de desarrollo productivo para evitar el tratamiento aislado de los problemas de la población beneficiaria: “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, para los actores municipales las condiciones de vida de quienes reciben la ayuda social desbordan los confines formales de intervención. Una adecuada atención a esta diversidad de situaciones implica desafiar jurisdicciones burocráticas excesivamente rígidas con el fin de mejorar las respuestas del Estado a grupos con derechos vulnerados.

En suma, la perspectiva de economía social del Municipio de Moreno tuvo 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 y formal que, aplicado estrictamente, deja sin atender aquellas necesidades que “no encajan” con normativas cuyas categorías de necesidades son excesivamente “enlatadas” para el Municipio, según términos de los interlocutores municipales.

Por su parte, el Municipio de Morón contaba con aproximadamente 305.687 habitantes al momento de la implementación del Plan. 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 pobreza. Al inicio del Plan, por ejemplo, el porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas era 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 (en el año 2006).

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 fomentando procesos de transparencia, una gestión eficiente para mejorar la recaudación y la administración de los recursos públicos y un desarrollo social. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 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”, por sus políticas públicas locales con un enfoque de derechos (PNUD, 2006).

El Municipio estableció una relación directa con organizaciones no gubernamentales creándose, por ejemplo, la Secretaría de Relaciones con la Comunidad que buscó vínculos con las 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 participación ciudadana, instaurándose posteriormente un Presupuesto Participativo. En otro orden de actividades, en 2005 se realizó el “Acuerdo Discrecionalidad Cero” entre el Municipio y la ONG 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). En este contexto, la instauración de un lenguaje de derechos humanos ha tenido un papel clave en la gestión.

En esta gestión municipal, el desarrollo es económico y productivo y, simultáneamente, social, político y cultural. Por ello se creó la Dirección de Empleo, con la responsabilidad primaria de implementar el Plan Jefes y Jefas. Al iniciarse 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.

La adopción de la “transversalización de género” en la ejecución del Plan Jefes y Jefas fomentó la inserción de mujeres como titulares, dado que el Municipio incentivó la inscripción de

aspirantes femeninas. Además, este enfoque posibilitó destinar recursos adicionales para el acceso efectivo de mujeres a la capacitación en oficios. Según una interlocutora de la Dirección de Empleo, fue “complicado poner el tema de género” entre las medidas del Plan, dado que los planes de empleo transitorio y el Jefes y Jefas en particular, “siempre fueron hiper reproductivistas” en su concepción y diseño.

Cuando comenzó el Plan, el Municipio de San Martín tenía 405.122 habitantes (Censo Nacional de Población y Vivienda 2001) y presentaba altos grados de desigualdad social y segregación (al igual que Moreno). A menos un 13 por ciento de los hogares tenía una necesidad básica insatisfecha. En el año 2001, el índice de desocupación era de 18,5 por ciento aunque en las zonas más carenciadas el mismo rozó el 30 por ciento. A diferencia de Moreno (un distrito dormitorio), San Martín está altamente urbanizado y tiene una matriz industrial de pequeñas y medianas empresas. Con posterioridad a la crisis del 2001 y 2002, las áreas pujantes son las actividades textiles, la metalmecánica, el plástico y el calzado. El Poder Ejecutivo municipal estuvo en manos del partido vecinal San Martín por Honestidad y Trabajo, desde 1999 hasta 2011.

En la implementación del Plan, la gestión buscó el fortalecimiento de la industria local de la pequeña y mediana industria. No hubo una vinculación entre las políticas de empleo y las políticas sociales. El Plan Jefes y Jefas de Hogar no se ligó a las oportunidades de inserción laboral sino que el mismo era, en la opinión de interlocutores municipales, un programa más de “asistencia social”, con poco margen de maniobra por parte del Municipio. La Directora de Empleo de entonces opinó que dado el manejo político clientelar del Plan, el mismo habría sido “bastardeado” por el Partido Justicialista en el gobierno nacional.

III. Regímenes institucionales: autonomía, saberes y trabajo reproductivo en tres gestiones locales

Algunas vertientes dentro de las teorías feministas del Estado han examinado las interacciones entre los actores públicos y las poblaciones destinatarias de los programas sociales. Las burocracias emplean signos y símbolos culturales para referirse y relacionarse con la población que recibe ayuda pública social, de modo explícito e implícito en sus prácticas cotidianas de gestión. Estos signos y símbolos reflejan imágenes de quienes son los sujetos merecedores de la asistencia pública, cuyas necesidades cobran prioridad frente a las de otros. Las relaciones de género constituyen un eje primordial para establecer derechos y criterios de merecimiento entre 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 tres categorías: los criterios de quién es elegible para la ayuda social, los derechos que ello trae y las formas de asistencia ofrecidas por el Estado. El hallazgo recurrente es que las concepciones *maternalistas* han dominado varias políticas sociales y las mujeres son portadoras secundarias de derechos y dependientes de los derechos de los hombres quienes son los proveedores principales.

Paralelamente, los estudios sobre género, microemprendimientos y desarrollo son útiles para comprender las condiciones disímiles de hombres y mujeres al momento de acceder a y de usufructuar los recursos públicos. Mayoux (2001), por ejemplo, señala que si bien algunos programas de microfinanciamiento incrementarían la autonomía femenina, hay que considerar las relaciones de poder y las normas que gobiernan los emprendimientos asociativos y las redes. 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). Muchas propuestas de microfinanciamiento para el desarrollo local y de fortalecimiento del capital social para emprendimientos comunitarios ignoran estas dimensiones de género.

Por su parte, las investigaciones sobre programas de transferencias condicionadas advierten acerca del abuso del trabajo voluntario femenino y de las contraprestaciones comunitarias como forma de control social. Molyneux (2007) admite que las políticas de combate a la pobreza están sustentadas en imágenes y concepciones de género sumamente tradicionales, reproduciendo desigualdades cuyas consecuencias negativas se observan en el largo plazo. Uno de los principales obstáculos para una mayor igualdad de género es el hecho de que las actividades de mujeres vulnerables son invisibles para quienes elaboran y ejecutan políticas públicas (Arriagada, 2005). Un segundo obstáculo es la imposición de tareas de reproducción social como asuntos exclusivos de mujeres (maternidad, cuidado y actividades domésticas) (Molyneux, 2007).

Además, los estudios de programas de transferencias condicionadas muestran cómo son interpretados los *saberes* domésticos de las mujeres por el Estado. En América Latina, las instituciones de asistencia social parecerían asumir que las mujeres pobres desconocen 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 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 interpretaciones de las burocracias respecto de 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. Interpretaciones de la población beneficiaria, por Municipio

	Autonomía	Saberes	Trabajo reproductivo
Municipio de Moreno	¿Cómo se concibe?		
	<ul style="list-style-type: none"> . Autonomía como potencial porque las destinatarias no son sujetos pasivos . Acción manifiesta vinculada a estrategias familiares de supervivencia 	<ul style="list-style-type: none"> . <i>Saberes</i> propios de mujeres adquiridos en lo doméstico . Estos <i>saberes</i> cobran valor en el marco de microemprendimientos 	<ul style="list-style-type: none"> . Valorización de las actividades de cuidado
Municipio de Moreno	¿Qué debe hacerse?		
	<ul style="list-style-type: none"> . Garantizar condiciones socio-laborales adecuadas para el desarrollo de la autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> . Apoyar a los microemprendimientos favoreciendo créditos para mujeres . Oferta de cursos de capacitación 	<ul style="list-style-type: none"> . Introducción del “empleo no mercantil”
Municipio de San Martín	Autonomía		
	¿Cómo se concibe?		
Municipio de San Martín	<ul style="list-style-type: none"> . Autonomía como asunto psicológico e individual 	<ul style="list-style-type: none"> . No se visualizan <i>saberes</i> de mujeres pobres 	<ul style="list-style-type: none"> . Trabajo reproductivo produce círculo de pobreza entre

	<ul style="list-style-type: none"> . La maternidad aumenta la dependencia de las mujeres del <i>asistencialismo</i> . Destinatarias cuentan con escasas capacidades reflexivas o de acción 	<ul style="list-style-type: none"> . Son resaltadas sus carencias educativas 	<p>mujeres</p> <ul style="list-style-type: none"> . Crítica a las políticas sociales centradas en la reproducción y la maternidad
¿Qué debe hacerse?			
	<ul style="list-style-type: none"> . Poco margen de maniobra pública por la “cultura del pedido” 	<ul style="list-style-type: none"> . Fomentar educación y capacitación en oficios 	<ul style="list-style-type: none"> . 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?		
	<ul style="list-style-type: none"> . Autonomía se despliega en procesos participativos de calidad en espacios colectivos 	<ul style="list-style-type: none"> . Consolidar <i>saberes</i> domésticos y desarrollar otros nuevos . Valoración del “conocimiento tácito” 	<ul style="list-style-type: none"> . 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?		
	<ul style="list-style-type: none"> . La educación y la capacitación son requisitos pero no la garantizan . Erradicar prácticas excesivamente “reproductivistas” que atentan contra la autonomía 	<ul style="list-style-type: none"> . Introducir enfoque de género . Cursos que no tiendan a la <i>generización</i> de <i>saberes</i> 	<ul style="list-style-type: none"> . 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 de los deberes normativos del Estado varían enormemente de un Municipio a otro. Podemos identificar una gradación. En el Municipio de San Martín las mujeres son consideradas “dependientes” del Estado (más que los hombres) por su condición de madres. No hay prácticamente lugar para la autonomía ni para la acción pública. En el otro extremo ubicamos al Municipio de Morón, ya que la gestión local asume la promoción de la participación femenina en espacios de contraprestación como condición para la autonomía. La gestión del Plan en el Municipio de Moreno ocupa un lugar intermedio, puesto que la autonomía es un potencial de las mujeres, pero vinculada principalmente con las estrategias familiares de supervivencia.

Empecemos con el Municipio de San Martín: los actores estatales consideran que las destinatarias serían más dependientes que los hombres por su condición de madres y embarazadas. En términos de interlocutores institucionales, estarían acostumbradas a 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”. La asistencia del Estado habría generado “irresponsabilidad”. Esta disposición a solicitar ayuda del Estado estaría anclada en la aceptación de conformidad con su suerte:

“Esa chica Flavia, una cara de desnutrida que no te puedo explicar, tenía 19 años. 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 qué no te cuidás, por el cuerpo, vas a estar gorda. 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 grandes líneas, las destinatarias carecerían de capacidad reflexiva para transformar sus condiciones de vida. Así, se configura una noción de “cultura de la pobreza” y 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.

A diferencia de San Martín, en el Municipio de Moreno, los actores estatales consideran que las destinatarias deberían ser potenciadas en condiciones socio-organizativas adecuadas. Las mujeres distarían de ser sujetos pasivos que únicamente procuran el amparo asistencial del Estado para ser construidas como agentes cuyas acciones deberían apuntalarse y reforzarse con intervenciones públicas.

Ahora bien, la concepción de autonomía está centrada en la acción manifiesta visualizada por observadores externos. Madhok (2007) argumenta que esta concepción de agencia es inadecuada para comprender a 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. 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 falacias sobre la mentada autonomía.

Se reconoce, casi exclusivamente, la acción vinculada a las “estrategias familiares” para la supervivencia y las mujeres son percibidas como las únicas responsables. La autonomía femenina está asociada con la supervivencia del hogar y no con el ejercicio de derechos propios, equiparándose autonomía con altruismo femenino (Brickell y Chant, 2010).

Finalmente, la gestión del Municipio de Morón concibe al Estado como el garante del ejercicio de derechos por parte de la ciudadanía. La autonomía es el fruto de la “participación de la persona” en la actividad de contraprestación a la que sea incorporada, en la medida en que la contraprestación garantice condiciones institucionales adecuadas para su ejercicio. Tampoco la autonomía es un estado al cual se llega mediante procesos lineales. La autonomía económica, la educación y la capacitación en oficios no constituyen condiciones suficientes para asegurar una adecuada inserción laboral de las destinatarias pero serían requisitos indispensables hacia dichos fines.

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 palabras de entrevistadas 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 contraprestar dando leche en un comedor y que vaya a un curso” (Funcionaria, Dirección de Empleo).

Saberes y conocimiento tácito

Un aspecto fundamental de la agencia humana son los *saberes*, es decir, conocimiento práctico y reflexivo de diverso tipo de reglas que es posible aplicarse en diversas situaciones. Al examinar las percepciones que los actores estatales tienen de los *saberes* de 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 los dos primeros, se reconoce y valora la existencia de *saberes* domésticos adquiridos por las mujeres en sus tareas de reproducción social. Por el contrario, los funcionarios de San Martín consideran que el principal problema de las destinatarias del Plan es su escasa educación. A su vez, el problema de cómo potenciar los *saberes* domésticos es resuelto en forma diferente en Moreno y en Morón. En este último, se introdujo un enfoque de género que permite un uso más amplio de los *saberes* de las mujeres.

De hecho, la gestión del Plan Jefes y Jefas en Morón partió del reconocimiento de los *saberes* domésticos de las mujeres puesto que se planteó la posibilidad de consolidarlos 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 aquellos *saberes* que posibilitaran la inserción laboral de las mujeres. En tal dirección, brindó apoyo material para la asistencia a algunos de los cursos ofertados (viáticos) y firmó convenios con organizaciones internacionales y nacionales a fin de conseguir insumos adicionales para los centros públicos donde cursaban las personas destinatarias del Plan.

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 trayectoria 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 descansan 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, en el Municipio de Moreno se consideró que los *saberes* domésticos de las mujeres podrían desarrollarse y consolidarse, pero ello ocurriría en el marco de emprendimientos productivos de carácter colectivo apoyados por el Estado: “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 de consolidación del emprendimiento” (Funcionaria, Economía Social).

Las experiencias asociativas fueron apuntaladas por este Municipio. A título ilustrativo, por ejemplo, en el acceso al crédito del Banco Social para emprendimientos, se dio prioridad a los 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 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 sin mayores horizontes de calificación (Des Champs y Barberena, 2006). Esta fue la situación de mujeres con altas cargas familiares, de mayor edad, con menores niveles de educación y antecedentes laborales y, principalmente, de beneficiarias que los actores municipales sostenían que no se “arriesgaron”. Para este grupo de mujeres, la capacitación vinculada con los oficios, ofertada por el propio Municipio de Moreno mediante el IMDEL, resultó insuficiente para proyectarse hacia el trabajo remunerado, 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 y no pudieron adquirir otras destrezas laborales.

Finalmente, la gestión del Municipio de San Martín partió del supuesto que el mayor obstáculo de las destinatarias eran sus carencias educativas, las que les impedirían un “trabajo seguro”, en términos de actores municipales. En consecuencia, el énfasis discursivo estuvo centrado en la educación como un puente para la inserción laboral de mujeres de bajos recursos mediante una mayor capacitación.

Por ello se consideró que las contraprestaciones debían vincularse con el desarrollo de habilidades relativamente complejas. A pesar de esta declaración discursiva, fueron pocas las previsiones efectivamente incorporadas para prevenir que las destinatarias fueran “mano de obra barata” en contraprestaciones de organizaciones locales. Además, a los cursos de capacitación laboral 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. Los actores municipales no cuestionaron la naturalización de habilidades imputadas a mujeres y hombres para ciertas tareas, dejando a las mujeres confinadas a espacios más relacionados con el cuidado doméstico y familiar, temáticas que, paradójicamente, la gestión municipal apuntaba a revertir.

Es decir, 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. 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 escalonadas. El Municipio de Morón, con su enfoque de género, reconoce las dificultades de dichas tareas para la proyección laboral femenina e introdujo acciones conciliatorias. En Moreno no existieron estas medidas. 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, en la gestión de San Martín, el trabajo reproductivo sería una causa de la reproducción del círculo de la pobreza femenina pero no se verificaron acciones concretas significativas.

En San Martín, el trabajo reproductivo de las mujeres sería responsable por la perpetuación de la situación de pobreza en las mujeres del Plan. Discursivamente, se ponderó más la realización de capacitación en oficios e incluso la finalización de algún tramo de educación formal antes que

las actividades comunitarias, por el escaso valor de estas últimas. Autoridades de las áreas de Empleo y Desarrollo Social subrayaron la relevancia del espacio laboral para las mujeres de bajos recursos: “La mujer tiene que salir a trabajar o capacitarse”, en lugar de ser receptoras de un subsidio para dedicarse a las tareas de reproducción social y cuidado.

Así, este Municipio rechazó la propuesta de que el “cuidado de hijos” por parte de beneficiarias podría ser una contraprestación. En términos de la Encargada del Área de Empleo, sin “recursos económicos” provenientes del mercado laboral “no salís más de la situación de pobreza”. Con todo, tampoco se introdujeron medidas tendientes a conciliar las cargas familiares con una inserción educativa y/o laboral.

Por el contrario, en la gestión de Moreno, las actividades de reproducción social y cuidado de personas a cargo de las mujeres deberían valorizarse. En los testimonios recabados, las tareas reproductivas, en la medida en que sean comunitarias, deberían concebirse como “empleo no mercantil” y corresponderse con una retribución económica:

“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 estaría 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 con la idea de un ingreso. Por cierto, la valoración social estaría vinculada al hecho de que 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). Las tareas diferenciadas que suponen las actividades de cuidado serían reducidas 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 constituirse en un segmento diferenciado de actividad económica. En caso contrario, se produce una cierta pérdida de capacidad estatal de regulación del mercado, al menos en la definición de tareas remuneradas y no remuneradas. 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 parecería cuestionarse. Las políticas de conciliación y corresponsabilidad entre el trabajo y la familia están lejos de plantearse.

Finalmente, en Morón, la posibilidad de apoyar a las mujeres en 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 hasta con tres). Se instrumentó la modalidad de cursos 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 clave 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 carecería de tiempo por encontrarse a cargo de hijos y/o familiares enfermos (Roca *et al.*, 2005).

V. 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, es decir, cuál sería el orden social y económico esperado para hombres y mujeres?

En el Municipio de Moreno, las interpretaciones de género son contradictorias. Al asumir el Estado la responsabilidad por los derechos, la ejecución formal de políticas públicas estaría 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 de expansión de sus destrezas y calificaciones.

En los actores de este Municipio, 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, aparecerían segregadas a cierto tipo de actividad – de menor valor y jerarquía. El Estado, además, estaría desvinculado de las responsabilidades por la 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. En ausencia de una perspectiva de género, las políticas de fomento al empleo de la economía social del Municipio de Moreno no diferirían de la asistencia compensatoria que la gestión vería inadecuada.

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 devaluadas respecto de su contribución económica. Si bien las imágenes *maternalistas* no son un signo primario en 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”.

En el Municipio de Morón, 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 *saberes* domésticos, con el adecuado apoyo del Estado, podrían transformarse en habilidades laborales apreciadas en el mercado. Las acciones de este Municipio desafían los criterios de *androcentrismo* arraigados en el sistema de empleo que afectarían a las mujeres al exigirles jornadas laborales propias de trabajadores masculinos sin carga doméstica ni familiar.

Así, la introducción de un enfoque de género a políticas públicas inspiradas en líneas de derechos y de inclusión social colaboró con una adopción virtuosa del Plan Jefes y Jefas puesto que proveyó elementos heurísticos para ampliar las nociones de elegibilidad de los sujetos y de las responsabilidades del Estado en la organización de las relaciones de género. 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 transformación realizada sobre un Plan e ilustra que estos programas de transferencia condicionadas pueden modificarse a la luz de determinadas capacidades de gestión e ideologías locales.

En la gestión de San Martín, las destinatarias aparecen como mujeres pasivas y dependientes de un Estado proveedor y carecerían de suficiente educación y capacitación, dos requisitos centrales para superar su inserción en la esfera de reproducción familiar. Al colocar la responsabilidad en la “cultura del pedido”, primordialmente entre mujeres, no se diseñaron intervenciones municipales para impulsar su mejor inserción laboral. En consecuencia, se 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. Las políticas sociales son visualizadas como medidas negativas por socavar la “cultura del trabajo”, por lo que el Plan no tuvo relación con las políticas de fomento industrial del Municipio. Dada la inexistencia 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 cuyas tareas son, básicamente, labores reproductivas.

Conclusiones

Retomando nuestros interrogantes iniciales sobre la forma en que las intervenciones estatales locales acarrear consecuencias sobre la organización social de género, vemos que las responsabilidades y los papeles esperados para hombres y mujeres difieren claramente de un Municipio a otro. Para las teorías feministas del Estado esto refuerza el *giro local* en los estudios empíricos, puesto que los mismos develan que una misma política pública adquiere significativos y efectos de género diferentes según la gestión territorial. Las mujeres en condición de pobreza pueden tener destinos bifurcados y diferentes según estén en uno u otro Municipio. Para las investigaciones de programas de transferencias condicionadas, el hecho de encontrar tres regímenes institucionales de género que reinterpretan al Plan abre la posibilidad de concebirlos 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.

El artículo ilustró las transformaciones que pueden ocurrir en la implementación – algunas virtuosas y otras, por el contrario, adversas para una mayor igualdad de género- según el régimen institucional de género municipal. Los efectos de género de los programas de transferencia condicionadas, cuando suponen una implementación descentralizada, deberán examinarse a la luz del diseño nacional, pero, además, a la luz de las realidades locales de su ejecución.

Anexo metodológico

Este artículo formó parte de una investigación sobre el Plan Jefes y Jefas de Hogar coordinado por Graciela Di Marco y subsidiado por la Secretaría de Investigación de la Universidad Nacional de San Martín. Se recopilaron datos cualitativos y documentales respecto de las gestiones municipales y de la implementación de políticas sociales, y programas de empleo temporal y el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. Se trabajó con un total de 21 entrevistas a actores institucionales situados en cargos de decisión (áreas de gestión institucional, de desarrollo productivo y/o empleo y de acción social y género). Adicionamos cuatro entrevistas a tutoras de proyectos productivos y docentes de terminalidad educativa. A fin de contextualizar los hallazgos, para este artículo fueron revisadas 30 entrevistas a titulares del Plan y a actores de organizaciones sociales. Esto fue complementado con notas de observación y profusos documentos, memoranda y folletería de los Municipios. Las páginas de Internet fueron visitadas regularmente de 2005 a 2011.

Las entrevistas fueron semi-estructuradas, grabadas y transcritas *verbatim* y de duración de una hora. Las guías para los actores institucionales buscaron producir información respecto de las capacidades del Municipio (estructura, organización general, recursos administrativo), imágenes de la población destinatarias (percepciones generales, calificativos y adjetivos utilizados por los actores institucionales, justificaciones de motivos), así como imágenes respecto del Estado (capacidad y voluntad de acción, vinculación con las redes territoriales y con organismos nacionales, restricciones y oportunidades de las políticas públicas). Procuramos evitar respuestas generales sobre estos tópicos y anclarlas en las experiencias cotidianas de los actores municipales, solicitando ejemplos de situaciones efectivamente vividas.

Bibliografía

Adams, Julia y Padamsee, Tasleem (2001): “Signs and regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States”, en *Social Politics* vol. 8, N° 1, Oxford University Press, Oxford, pp. 1-23.

Annunziata, Rocío (2008): *Apostando a lo local: la “democracia de proximidad” en el Municipio de Morón*, Informe final “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, Buenos Aires.

Arriagada, Irma (2005): “Dimensiones de la pobreza y políticas desde una perspectiva de género”, en *Revista de la CEPAL*, N° 85 (LC/G.2266-P/E), Santiago, pp. 101-113.

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

Brickell, K.atheryn y Chant, Sylvia (2010): “ ‘The unbearable heaviness of being’: reflections on female altruism in Cambodia, Philippines, The Gambia and Costa Rica”, en *Progress in Development Studies*, vol. 10, N° 2, Sage Publications, Thousand Oaks, pp. 145-159.

Brush, Lisa (2002): “Changing the Subject: Gender and Welfare Regime Studies”, en *Social Politics*, vol. 9, N° 2, Oxford University Press, Oxford, pp. 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", *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", en *V Jornadas de Investigación en Antropología Social*, Buenos Aires, Facultad de Filosofía y Letras, 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", en *American Sociological Review*, vol. 61, N° 5, American Sociological Association, Washington DC, pp. 759 - 778.

Korteweg, Anne 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", en *Social Politics*, vol. 13, N° 3, Oxford University Press, Oxford, pp. 313-340.

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

López Novo, Joaquín Pedro (1994): "El particularismo reconsiderado. Orientación de la acción y contexto institucional", en *REIS Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, N° 67, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, pp. 31-63.

Macleán, Kate (2010): "Capitalizing on Women's Social Capital? Women-Targeted Microfinance in Bolivia", en *Development and Change*, vol. 41, N° 3, Wiley & International Institute for Social Studies, La Haya, pp. 495-515.

Madhok, Sumi (2007): "Autonomy, Gendered Subordination and Transcultural Dialogue", en *Journal of Global Ethics*, vol. 3, N° 3, Routledge, Londres, pp. 335-357.

Marques-Pereira, Berengere (1993): "Estado y Estado benefactor: metodologías feministas", en *Revista Mexicana de Sociología*, vol. 55, N° 3, México, pp. 121-131.

Martínez Franzoni, Juliana y Voorend, Koen (2008): "Transferencias condicionadas, regímenes de bienestar e igualdad de género: ¿blancos, negros o grises?", en *Revista de Ciencias Sociales (Cr)*, Vol. IV, Núm. 122, Universidad de Costa Rica. Costa Rica, pp. 115-131

Misra, Joya y Akins, Frances (1998): "The Welfare State and Women: Structure, Agency, and Diversity", en *Social Politics*, vol. 5, N° 3, Oxford University Press, Oxford, pp. 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, Kazuco (2007): "Are Care-Workers Knowledge Workers", en Walby, Sylvia, Gottfried, Heidi, Gottschall, Karin y Osawa, Mari (editoras), *Gendering the Knowledge Economy. Comparative Perspectives*, Palgrave/Macmillan, Londres, pp. 207-227.

Pautassi, Laura (2004): *Beneficios y beneficiarias: análisis del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de Argentina*, Buenos Aires, Centro de Estudios Legales y Sociales (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", en *Séptimo Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*, Buenos Aires.