

LLENANDO EL “CASILLERO VACÍO” EN LA EQUIDAD DE GÉNERO: DERECHOS Y REDISTRIBUCIÓN EN LA IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN JEFES Y JEFAS DE HOGAR DESOCUPADOS EN EL MUNICIPIO DE MORÓN*

por Ana Laura Rodríguez Gustá**

Introducción

En las políticas sociales, las construcciones culturales en torno a lo masculino y lo femenino y al papel esperado de hombres y mujeres aparecen íntimamente relacionadas con las provisiones diseñadas y las medidas adoptadas y normadas. La literatura feminista del Estado ha señalado la existencia de escenarios perjudiciales desde el ángulo de la equidad de género y la condición social de las mujeres, edificados a partir de ideas donde las mujeres son visualizadas en roles subordinados y las tareas del cuidado aparecen desjerarquizadas. Analíticamente, resulta relevante indagar qué sucede cuando una política social de escala nacional, diseñada sin consideraciones acerca de las desigualdades y asimetrías de género, es implementada por un gobierno local donde la equidad entre varones y mujeres constituye uno de sus principios normativos de gestión.

A tales efectos, este trabajo examina la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados de la Argentina en el Municipio de Morón situado en el conurbano bonaerense, caracterizado por una gestión enraizada en nociones de equidad de género, derechos humanos e inclusión social¹. De hecho, una singularidad del caso examinado ha sido la implementación del mencionado Plan partiendo de la presunción de que sus acciones no son “neutras” en térmi-

* Se agradecen los comentarios de Graciela Di Marco, Valeria Llobet y Constanza Tabbush. Las opiniones aquí vertidas son de mi exclusiva responsabilidad.

** Ph.D. en Sociología (Universidad de Notre Dame). Investigadora del Centro de Estudios en Desarrollo y Territorio (CEDET) de la Universidad Nacional de San Martín. Profesora de grado y posgrado en esa misma universidad. E-mail: alrgusta@unsam.edu.ar.

¹ El conurbano bonaerense es un área metropolitana adyacente a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

nos de las consecuencias sobre las oportunidades de acceso a recursos y participación por parte de varones y mujeres. En vistas de ello nos preguntamos: ¿cuáles fueron, en términos de medidas de política pública, los resultados de introducir disposiciones de equidad de género en una política social cuyo diseño original no incorporaba provisiones orientadas a garantizar las condiciones de inserción laboral de las mujeres?²

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 embarazadas³. Con todo, el subsidio no facilitó el acceso a un sistema de protección social que otorgara mayores derechos a destinatarios y destinatarias (CELS 2003).

² El presente trabajo está enmarcado en la investigación acreditada y subsidiada por la Universidad Nacional de San Martín (UNSAM) “Evaluación de la implementación del Programa de Jefes de hogar. Modalidades locales de implementación e impacto en la ampliación de ciudadanía en mujeres y varones en el Conurbano bonaerense”, coordinado por Graciela Di Marco del Centro de Estudios sobre Democratización y Derechos Humanos. La investigación ha identificado transformaciones en el ejercicio de derechos de beneficiarios y beneficiarias y en la autoridad de mujeres en ámbitos familiares y comunitarios. Asimismo, la indagación ha examinado las capacidades institucionales de la gestión municipal del plan —en tres municipios del conurbano— en aras de identificar los regímenes de género emergentes en cada localidad. En cuanto a la metodología, se realizaron aproximadamente cien entrevistas a funcionarios y funcionarias de diferente nivel jerárquico, destinatarios y destinatarias, así como actores sociales involucrados con la ejecución del plan. Este trabajo abreva en las entrevistas cualitativas realizadas en dicha investigación.

³ No podían ser destinatarios del plan aquellos desocupados que recibieran algún otro programa de empleo ni quienes recibieran 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).

Desde entonces y hasta mayo de 2003, la inscripción se mantuvo abierta de acuerdo a criterios de “autofocalización” o auto identificación por parte de los potenciales beneficiarios y beneficiarias⁴. 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. Si bien el mismo no estuvo destinado a las mujeres, los titulares finalmente inscriptos y aceptados resultaron, mayoritariamente, del sexo femenino, quienes comprendieron aproximadamente un 70 por ciento de la población beneficiaria (Roca y otros 2005).

A propósito, algunos estudios propusieron la incorporación de provisiones que brindarían una clara protección social a mujeres y expandieran sus posibilidades de desarrollo en el contexto de un mercado laboral donde persisten pautas discriminatorias por género (Pautassi 2004). Se criticó además el hecho de que las regulaciones del plan omitieran disposiciones respecto de los apoyos necesarios en materia de servicios para el cuidado de hijos e hijas a fin de facilitar la actividad laboral de las Jefas de Hogar (Faur 2008). Estas consideraciones hubieran sido fundamentales a la luz de que las relaciones de género en el marco de la pobreza y el desempleo reflejan, por lo general, una mayor deprivación y exclusión de las mujeres en comparación con los hombres (Molyneux 2007). En efecto, Tabbush (2008) identificó que el “maternalismo altruista” forjado a la luz del plan expresaría la retórica peronista de trabajadores “dignos” pero, paradójicamente, dicha construcción reproduciría normas de desigualdad de género al reproducir la triple jornada de las mujeres y omitir una remuneración por su trabajo reproductivo.

El subsidio del Plan Jefes y Jefas de Hogar suponía 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 por el beneficio percibido. Fueron establecidas cuatro modalidades de actividad: 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.

La implementación del plan estuvo parcialmente descentralizada. Los gobiernos provinciales y municipales no administraron el dinero de los subsi-

⁴ 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.

dios sino que las transferencias fueron directamente asignadas a la población beneficiaria desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) de la Nación. Con todo, la gestión del Plan Jefes y Jefas de Hogar supuso la edificación de espacios consultivos colegiados de naturaleza pública y privada, integrados por trabajadores, empresarios, organizaciones sociales y confesionales y los niveles de gobierno correspondientes.

Así fueron diseñados Consejos Consultivos provinciales y municipales que organizaron el proceso de inscripción al Plan y las actividades de contraprestación y su adjudicación a la población destinataria. Asimismo, los Consejos Consultivos municipales —también denominados locales— debían controlar todo el proceso de implementación y la supervisión del ejercicio de la contraprestación⁵.

Es dable destacar el papel de los Consejos Consultivos locales, visualizados como espacios de cooperación entre los municipios y la sociedad civil territorial. En la gestión del Plan Jefes y Jefas de Hogar, los contenidos específicos asignados a la contraprestación educativa, comunitaria o productiva fueron, eventualmente, una construcción política y social elaborada, en gran medida, en el seno de dichos Consejos. En esta tarea de construcción de contraprestaciones valoradas y no valoradas influyeron varios factores, como las políticas públicas municipales en materia de empleo, acción social y género, así como las concepciones y las prácticas de las organizaciones sociales y de los actores políticos respecto del trabajo comunitario, el desempleo y las desigualdades entre varones y mujeres. Incluso, por acción u omisión, el empresariado local influyó en las tareas identificadas como contraprestaciones productivas y, eventualmente, en la factibilidad de las mismas. En definitiva, la ejecución del plan implicó la conformación de una configuración institucional compleja donde fueron relevantes las cualidades de los municipios y la propia capacidad organizacional de los grupos y movimientos territoriales.

Atentos a este contexto, podríamos preguntarnos: ¿cómo fue implementada una política social diseñada sin referencias a la problemática de género —y, por cierto, criticada por su ausencia de provisiones para mujeres— en un municipio cuya gestión propugnaba por una mayor equidad entre hombres y mujeres? ¿Cuáles fueron los impedimentos encontrados para avanzar una agenda de equidad debido a los sesgos del diseño del Plan Jefes y Jefas? ¿A través de qué medidas fue factible instituir contraprestaciones que jerarquizaran las tareas de mujeres?

En aras de poder responder estas preguntas, examinamos la implementación del Plan Jefes y Jefas en el Municipio de Morón. Antes de

⁵ Se creó también el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC), como instancia superior a los Consejos Consultivos Provinciales y Municipales.

ofrecer un panorama empírico de las características del caso, repasamos algunos debates en torno a la implementación de políticas sociales desde perspectivas feministas del Estado, las cuales brindan herramientas conceptuales para el abordaje de las acciones identificadas en el ámbito municipal. En términos más abstractos, este documento busca ilustrar cómo las cuestiones relativas a asuntos de género se tornan relevantes al momento de la confección de políticas públicas y de su implementación, aunque pueden existir transformaciones virtuosas en la implementación en la medida en que los estados locales incorporen principios de equidad de género en su gestión. No obstante, las limitaciones en la profundización de las medidas de equidad son palpables por las restricciones inherentes de los gobiernos subnacionales. En definitiva, la equidad de género es un asunto que atañe a múltiples niveles de gobierno, por lo cual se requieren acciones simultáneas.

Los regímenes institucionales de género: discusiones feministas en torno a la implementación de políticas sociales

Las teorías feministas han afirmado que el Estado es un ámbito donde se edifican y negocian sentidos respecto de relación entre la familia, el mercado y las políticas públicas. En estas negociaciones, las creencias hegemónicas acerca de los papeles culturalmente asignados a hombres y mujeres son constitutivas de las estructuras de acción de la burocracia así como de las orientaciones de las políticas públicas, en particular las sociales (Adams y Padamsee 2001). De hecho, a través de estas políticas, el Estado despliega una importante capacidad para construir “sujetos destinatarios legítimos”, con base en criterios de género. En tal sentido, las políticas sociales deben concebirse como un conjunto de *ideas* —y no solamente servicios— acerca de la sociedad, el trabajo, la familia y las mujeres en la familia (Mirsa y Akins 1998: 263).

Comúnmente, las ideas subyacentes a las políticas sociales implican sentidos *generizados* puesto que los derechos y las provisiones sociales están imbuidos de creencias sobre el valor de lo masculino y lo femenino que adjudican expectativas desiguales de conducta para varones y mujeres (Acker 1990). Al respecto, se ha constatado una permanente asociación entre masculinidad y empleo remunerado, por una parte, y feminidad y trabajo no remunerado y menos jerarquizado, por otra. Esta asociación ha inspirado varias políticas sociales cuyo resultado ha sido colocar a las mujeres en desventaja respecto de sus derechos sociales y laborales. A título ilustrativo, por ejemplo, se ha argumentado que la ideología *maternalista* de varios programas de combate a la pobreza en

América Latina ha puesto a las madres receptoras de beneficios sociales al servicio del Estado aunque sin brindarles una protección social ampliada (Molyneux 2007).

En el marco de estos procesos de construcción de sentido, las teorías feministas del Estado han evaluado, en forma crítica, las prácticas e interacciones desplegadas entre funcionarios y destinatarios y destinatarias de las políticas sociales (Haney 1998). En la medida en que los sentidos se negocian a partir de prácticas locales en la interacción entre sujetos concretos en contextos específicos y no se restringen únicamente a los mensajes de las leyes y los textos normativos, un segundo aporte de esta literatura es la de conceputar a las burocracias en términos de *actores* (Haney 1996, Goodwin 1997).

Desde este ángulo, los funcionarios públicos (definidos en un sentido amplio) influyen en las orientaciones abstractas de las acciones de política al materializarlas en la implementación, ya que sus creencias y representaciones inciden en la puesta en práctica de las intervenciones públicas (Korteweg 2006). En definitiva, los “nombres propios”, las personalidades específicas y las trayectorias singulares de los actores del Estado son fundamentales en la instrumentación de políticas en el ámbito local (Rodríguez Gustá 2008).

Las condiciones y los modos de implementación de programas sociales y de empleo son muy variados y configuran regímenes locales de implementación (Chiara y Di Virgilio 2005). En estos regímenes locales, los procesos de construcción de equidad de género o, por el contrario, de desigualdad, son distintivos de cada localidad. En términos de Haney (1996), estaríamos entonces frente a *regímenes institucionales de género* lo cual supone desplazar una visión del Estado como aparato homogéneo y uniforme hacia otra donde el Estado es un entramado local de relaciones imbricadas entre funcionarios y destinatarios. De hecho, como lo evidencian estudios sobre las políticas de empleo en el caso de la Argentina, un mismo programa varía enormemente en la forma en que es gestionado y, por ende, en sus impactos. Su puesta en marcha está sujeta a la discrecionalidad del organismo local responsable y de las capacidades para reinsertar a la población destinataria de beneficios sociales en el mercado de trabajo. Guimenez y Zibecchi (2005), entre otros autores, identificaron que en algunos municipios, destinatarios y destinatarias accedieron a proyectos comunitarios y educación mientras que en otros “barren todos los años la tierra de las mismas veredas” (Guimenez y Zibecchi 2005: 10-11).

Por su parte, Korteweg (2006) demuestra que a efectos de indagar dichos regímenes empíricamente, es preciso analizar las construcciones discursivas —relativas a la maternidad y el trabajo pago, por ejemplo— desplegadas en la implementación de políticas sociales por parte de las burocracias locales. Estas construcciones de sentido son relevantes porque establecen límites a la acción política.

Para nuestros propósitos, un aspecto fundamental en la indagación empírica de estos regímenes son las políticas públicas y las medidas específicas que apuntan a instaurar mayores grados de equidad de género o, por el contrario, reproducen estas desigualdades en el ámbito de las contraprestaciones. En aras de caracterizar el régimen institucional de género en el marco de la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en el Municipio de Morón, tomaremos en cuenta los siguientes ejes de análisis: i) el significado asignado al Plan Jefes y Jefas de Hogar en el contexto de implementación de políticas de empleo y políticas sociales de cada municipio, ii) la valoración atribuida a la contraprestación y los espacios y tareas correspondientes a la misma y iii) los principios relativos a la equidad de género —reconocimiento y redistribución— que fundamentarían las medidas y acciones adoptadas para la implementación local del Plan Jefes y Jefas.

Respecto de este último eje, y con fines operativos, emplearemos seis criterios para el análisis de género en las políticas sociales propuestos por Molyneux (2007), a saber: a) la presencia de principios de igualdad en el diseño del programa, b) la búsqueda del *empoderamiento* social y económico de las mujeres como metas formales del programa, c) la institucionalización de entrenamiento y la asignación de recursos para el fortalecimiento de las capacidades de mujeres con una perspectiva orientada a su independencia económica y bienestar social general (físico y mental), d) la inclusión de medidas de política pública orientadas a reconocer el trabajo de cuidado de la familia y facilitararlo (horarios especiales, provisiones para el cuidado de niños, etc.), e) el establecimiento de medidas que apunten a transformar las relaciones de género en el marco del programa (involucrando, por ejemplo, a los hombres en las actividades previstas) y f) la promoción de instancias de participación para darle voz a las destinatarias en la confección, implementación y evaluación del programa.

Ninguno de estos criterios estaba previsto en el diseño original del Plan Jefes y Jefas de Hogar. El Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) de las Naciones Unidas observó al gobierno de la Argentina en el año 2002 el hecho de no tener en cuenta una perspectiva de género a fin de que los subsidios sociales fueran distribuidos “sin discriminación”, e incluso señaló la ausencia de información sobre el impacto de la crisis económica entre mujeres (CEDAW 2002). Posteriormente, en el 2004, el Comité expresó —respecto de un conjunto de políticas sociales, entre ellas el Plan Jefes y Jefas de Hogar— su preocupación de “que las mujeres sean principalmente beneficiarias de dichas medidas, en lugar de ser participantes y actrices en pie de igualdad en su diseño y aplicación” (CEDAW 2004: Observación 330). Aún más, el Comité manifestó su inquietud de que la modalidad de diseño y

gestión de las políticas sociales nacionales pudieran “perpetuar visiones estereotipadas acerca del papel de las mujeres y los hombres en lugar de prestar un apoyo efectivo a la potenciación política y económica de la mujer” (CEDAW 2004: Observación 330).

Ahora bien, ¿a partir de qué principios de gestión pública fue posible introducir consideraciones de equidad de género en la implementación municipal del plan y cuáles serían sus transformaciones más emblemáticas?

Una descripción del Municipio de Morón

El Municipio de Morón cuenta con aproximadamente 305.687 habitantes. En comparación con los restantes municipios del conurbano bonaerense, Morón exhibe mejores niveles sociales y económicos al considerar las tasas de alfabetismo, salubridad, mortalidad infantil y pobreza. El porcentaje de hogares con necesidades básicas insatisfechas es de un 7,7 por ciento. Siguiendo el Censo de 1991, 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)⁶. 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.

Políticamente, el Municipio de Morón es singular respecto del resto del conurbano bonaerense, donde predominan intendentes del Partido Justicialista (Peronismo). Como contrapunto, el Poder Ejecutivo municipal está en manos del partido vecinal denominado Nuevo Morón, liderado por Martín Sabbatella quien es el Intendente.

En términos generales, la gestión de Sabbatella está fundamentada en tres principios normativos: la participación ciudadana y la expansión de derechos mediante procesos de transparencia; la gestión eficiente para mejorar la recaudación y la administración de los recursos públicos; y el desarrollo social en un sentido integral.

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

⁶ Los datos son obtenidos a partir del Censo del año 2001 disponible en www.minecon.gov.ar.

entidades intermedias. El esfuerzo de articulación con los actores locales ha sido más intenso en comparación con los otros municipios del conurbano (Cravacuore y otros 2004). Además, 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. De esta manera, las competencias del gobierno local fueron concebidas en un sentido amplio:

La función del Municipio se ha vuelto muy compleja en los últimos años. De lo que era el alumbrado, barrido y limpieza, se ha pasado a un Municipio que tiene que tomar decisiones, difundir políticas que tienen que ver con el desarrollo económico, con el desarrollo cultural, con el desarrollo social en general y la comunidad que abarca (...) Tenemos toda una reivindicación de lo local como espacio que además, en lo político, colabora con nuestra democracia de proximidad para que los vecinos se acerquen más fácilmente y compartan [asuntos] con sus representantes (Entrevistado de Acción Social).

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). 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.

En este contexto, la instauración de un lenguaje de derechos ha tenido un papel clave en la gestión. 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.

Finalmente, de los testimonios recabados se desprende 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 su 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 (Entrevistado de Acción Social).

En definitiva, en el Municipio de Morón, la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados estuvo enmarcada en una serie de principios normativos que influenciarían la gestión municipal en las siguientes direcciones: la transparencia y la rendición de cuentas, los derechos a la inclusión social y al trabajo decente, la democracia de proximidad y la participación sustantiva de vecinos y vecinas, y la igualdad de oportunidades para varones y mujeres. 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).

El propio Municipio de Morón, en su estructura y gestión interna, habría experimentado importantes transformaciones orientadas a instalar criterios de equidad entre funcionarios y funcionarias. Los avances son notorios destacándose, por ejemplo, la ordenanza respecto del acoso sexual en el municipio, la conformación de un área de género, la existencia de una comisión en esta temática en el Concejo Deliberante municipal, así como medidas de equidad para funcionarias. Estas características son relevantes puesto que los estados donde la *generación masculina* (Britton 2000) es menos saliente serían más proclives a impulsar medidas orientadas a transformar la organización sociocultural que coloca a las mujeres en una situación de desventaja.

Una “vuelta de tuerca” al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados: el enfoque de género, derechos y empleabilidad

En términos generales, las acciones impulsadas por parte de la municipalidad de Morón estuvieron orientadas a imprimir al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados un carácter de programa de empleo. Nuestros interlocutores afirmaron que el Estado tendría la obligación de formular una “política de empleo” que permitiera instaurar “trabajo decente”. En esta perspectiva, la contraprestación no sería una obligación por el subsidio, sino un *derecho ciudadano* de la población desempleada a la inserción ocupacional. En definitiva, en la gestión del Municipio de Morón el Estado es visualizado como el agente responsable por garantizar el desarrollo pleno de derechos sociales, políticos y económicos y enmendar los vulnerados.

A efectos de no reducir el plan a una política exclusivamente asistencial, que supondría sujetos pasivos y dependientes en la opinión de nuestros interlocutores, el gobierno local ejecutó una serie de actividades de apoyo que pudieran promover ciertas posibilidades de desarrollo —si bien limitadas— de capacidades personales entre la población beneficiaria. Entre otras medidas, ello supuso la promoción de una mayor articulación institucional en aras de ofrecer instancias de formación con especial atención a grupos vulnerables como las mujeres pobres.

Con el inicio de la implementación del Plan Jefes y Jefas, 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. En los testimonios recabados, esta

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.

práctica estaba fundamentada en la mayor “indefensión frente a la sociedad” de las mujeres. Entre los argumentos brindados fue mencionado que, en caso de separación de la pareja, por ejemplo, la mujer tendría garantizada la continuidad del subsidio. Por otra parte, 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 se verá posteriormente.

En términos generales, las medidas del Plan Jefes y Jefas se desplegaron dentro de lo que nuestros interlocutores denominaron “políticas multi-referentes”: las acciones implementadas estuvieron enmarcadas en la perspectiva de género, de derechos y de inclusión social. Esta combinación de enfoques materializados en prácticas concretas buscaría remover los obstáculos que afectan el pleno desarrollo de las capacidades de ciudadanos y ciudadanas. A propósito, estudios acerca de políticas de pobreza con enfoque de género (Arriagada 2005) y sobre el Plan Jefes y Jefas desde el ángulo de los derechos (Pautassi 2004), han propuesto que las políticas públicas más óptimas para mujeres vulnerables descansan, precisamente, en una combinación de políticas de reconocimiento de carácter simbólico y de redistribución de recursos sociales y económicos.

Por cierto, el *Programa de Promoción de la Empleabilidad* capturaría estos dos principios normativos al apuntar a favorecer la generación de “proyectos ocupacionales” personales o colectivos que estuvieran acompañados por una “metodología” de acompañamiento de los sujetos:

El eje de esta metodología está puesto en dos conceptos sustantivos para la construcción de un proyecto de la vida laboral: *empleabilidad y ciudadanía bajo la perspectiva de género*. Su implementación supone acciones de orientación, formación y seguimiento, concebidas como procesos de aprendizaje para fortalecer a la población destinataria desde la búsqueda laboral, pasando por la formación profesional y su vinculación con el mercado laboral⁸.

En definitiva, lograr ser incluido o incluida socialmente a través del trabajo es, en términos de nuestras interlocutoras, el fundamento “ideológico” del manejo local de políticas sociales que serían gestionadas como políticas de empleo y de derechos. El Municipio inició acciones orientadas para brindar una

⁸ Documento de la Dirección de Promoción del Empleo, 2005.

mayor autonomía y poder a las destinatarias —y destinatarios— de políticas sociales. En el caso de las mujeres, este enfoque presupuso un trabajo desde la perspectiva de las biografías personales y de sus necesidades subjetivas:

Nosotros intentamos, con los trabajadores sociales (...) darle una vuelta de rosca a eso, no solamente convertirnos en una especie de mostrador donde lo que la persona viene a solicitar nosotros si tenemos se lo damos, y si no tenemos no se lo damos (...) *Hay algunos objetivos centrales a los que se dedican los trabajadores sociales: trabajar el tema de la autoestima, trabajar el tema de la trayectoria laboral reciente, trabajar en esos asuntos que tienen que ver con la potencialidad de los recursos de la propia persona o de un familiar, un recurso comunitario como para entrar desde ahí a ese problema* (Entrevistado, Área de Acción Social).

Contraprestaciones valoradas y no valoradas

Como fuera mencionado, un segundo eje analítico implica indagar las valoraciones asignadas a las contraprestaciones, con especial énfasis en las construcciones de género y las expectativas de comportamiento de hombres y mujeres. En principio, en el Municipio de Morón, las contraprestaciones fueron concebidas como un *derecho ciudadano* y no como una obligación. Así visualizada, la misma debería orientarse a brindar oportunidades para una mayor *empleabilidad* e integración social por parte de la población destinataria. Bajo la óptica del Municipio, los Jefes y las Jefas de Hogar son sujetos de derecho y los espacios y las tareas relativos a la contraprestación deberían, en consecuencia, garantizar dicha premisa:

La incorporación a proyectos no está vista, en el caso de beneficiarios de programas de empleo, como contraparte o como retribución por la renta económica percibida. *No se sostiene desde esta dependencia del gobierno local la idea de que el beneficiario le debe algo al Estado por la asistencia que él recibe*, sino que, por el contrario, se considera a los beneficiarios y a toda persona que carezca de empleo como *sujetos de derecho, donde es el Estado el que les debe la ejecución de políticas que tienden, mediante el trabajo, a su integración social y constitución como ciudadanos* (Página de Internet del Municipio de Morón, accedida en 2008).

Incluso, funcionarias de la Dirección de Empleo expresaron que la noción de una labor de contraparte por el subsidio sería contraria a un enfoque de derechos y la misma habría sido agregada al Decreto 565 de abril de 2002 por la “intolerancia de la opinión pública” respecto de las transferencias de ingresos no remunerativos. Con todo, una vez instituida, habría que “aprovecharla hasta sacarle jugo”.

En consecuencia, a pesar de su desacuerdo con ella, la condición de contraprestación impuesta por el plan fue adoptada estratégicamente por parte del Municipio, es decir, apuntando a que la misma resultara beneficiosa para los sujetos y para la sociedad. En términos de una entrevistada: “la ley dice contraprestar: no nos quedamos con cumplir con esto, esto que se pide y punto. Contraprestar: ¿le gusta a la persona? ¿Le queda cerca? ¿Le sirve?”.

Por cierto, Pautassi (2004) identificó que un escaso número de Jefes y Jefas realizaban tareas calificadas o que contribuyeran con una mejor preparación. En la gestión municipal analizada se buscó revertir esta situación por lo que fueron aceptadas solamente algunas contraprestaciones como actividades legítimas: “Decidimos que las contraprestaciones sean válidas para la persona, un buen proyecto, pero con la *participación* de la persona a la actividad que se incorpora”. Este criterio llevó a establecer tres categorías posibles de contraprestaciones, a saber, las modalidades promovidas, las modalidades permitidas y la exoneración de la contraprestación obligatoria. Ahora bien, el Municipio de Morón estableció el principio de no dar de baja en caso de que se verificara la falta de contraprestación por parte del titular del Plan.

Dentro de las modalidades promovidas de contraprestación, se jerarquizó la formación educativa, tanto la finalización de los ciclos educativos formales como la capacitación en oficios. Si bien en la opinión de funcionarios y funcionarias se reconoce que la educación —particularmente la capacitación en oficios— no es una condición suficiente para embestir el problema del desempleo, es al menos una condición necesaria en el caso de las mujeres en aras de “establecer una plataforma para abordar la problemática del trabajo y el empleo”. Los siguientes testimonios ilustran estas ideas:

La contraprestación que nosotros empezamos a utilizar tenía mucho más que ver con poder terminar el primario. Si no había terminado el secundario lo pueda terminar. Si había terminado sus estudios que pueda hacer algún curso de capacitación y for-

⁹ Plan de Igualdad de Oportunidades entre Varones y Mujeres, Municipio de Morón 2006-2008: 33.

mación que le abra nuevas oportunidades. *No una contraprestación vinculada al trabajo voluntario. El trabajo voluntario se aceptó en la medida en que fue de propia iniciativa de algún barrio, sí, pero no necesariamente estuvo impulsado desde el Municipio* (Entrevistado, Área de Acción Social).

Yo te puedo contar mi experiencia porque he tratado muchísima gente del Plan Jefes (...) Las madres que no habían terminado la escuela primaria, terminaron la escuela primaria. Se les enseñaba a los hombres, también en la escuela primaria y la secundaria. *Siempre se tuvo en cuenta la educación. En lugar de contraprestar trabajo, se prefería que las personas estudiaran o hicieran algún trabajo manual, que aprendieran un oficio. No se los ponía con un guardapolvo y una escoba y se los hacía barrer* (Integrante de la Comisión de Desarrollo Social, Derechos Humanos e Igualdad de Género del Concejo Deliberante).

En definitiva, jerarquizar la educación formal y la capacitación en oficios en lugar de fomentar la inserción de destinatarias en proyectos comunitarios fue una pieza fundamental de la estrategia de equidad de género en la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar, como se resume en la Tabla 1. Ahora bien, esta estrategia tropezó con un sinnúmero de dificultades por parte de las propias instituciones educativas públicas e implicó el desarrollo de medidas adicionales de apoyo por parte del Municipio.

De acuerdo con la información recabada, en los inicios de la ejecución del plan hacia el año 2002, algunos representantes de Centros de Formación Profesional (instituciones públicas de educación de adultos) no se mostraban proclives a incorporar Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en sus cursos de capacitación. Paradójicamente, estos mismos centros los solicitaban para “limpiar los baños”, según las entrevistadas. Al propugnar por formación educativa y no por labores desjerarquizadas, el Municipio apuntó a instaurar el principio de anti-explotación (Fraser 1994), al impedir una dependencia subordinada de grupos vulnerables de otros actores, en este caso institucionales. Este principio descansa, precisamente, en la visualización de los beneficios sociales como derechos de los sujetos.

Evaluada desde el punto de vista de una futura inserción laboral, la formación educativa fue una buena alternativa. En vistas de las desventajas de los titulares del Plan Jefes y Jefas de Hogar por su bajo nivel educativo en comparación con el resto de la población (Pautassi 2004), una política de equidad de

género y de inclusión social presuponía aumentar la presencia de ellos en espacios formativos¹⁰.

TABLA I
Criterios de equidad género en la implementación del Plan Jefes y Jefas en el Municipio de Morón

<p>1. Principios de igualdad en el programa</p> <ul style="list-style-type: none"> . Prioridad dada la titularidad del Plan Jefes y Jefas a mujeres. . Exoneraciones a mujeres de contraprestaciones por razones de embarazo y lactancia y cuidado de hijos discapacitados, pero manteniendo la opción educativa.
<p>2. Búsqueda del empoderamiento social y económico de las mujeres como metas formales del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> . Programas de formación que rescataron los saberes domésticos. . Talleres sobre autonomía con trabajadoras sociales.
<p>3. Institucionalización de entrenamiento y la asignación de recursos para el fortalecimiento de las capacidades de mujeres con una perspectiva orientada a su independencia económica y bienestar social general (física y mental)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Elaboración de perfiles laborales y selección de capacitación útiles para la inserción de mujeres en el mercado laboral. . Apoyo con viáticos y refrigerios.
<p>4. Inclusión de medidas de política pública orientadas a reconocer el trabajo de cuidado de la familia y facilitarlos (horarios especiales, provisiones para el cuidado de niños, etc.)</p> <ul style="list-style-type: none"> . Organización de horarios en varios turnos en torno al cronograma escolar. . Apoyo de cuidado infantil en el verano en el marco de la experiencia del Centro Textil.
<p>5. Establecimiento de medidas que apunten a transformar las relaciones de género en el marco del programa (involucrando, por ejemplo, a los hombres de los hogares en las actividades previstas)</p> <ul style="list-style-type: none"> . No se verificaron actividades que involucren a los hombres en el marco del Plan Jefes y Jefas de Hogar pero estas actividades existen en el marco del PIO.
<p>6. Promoción de instancias de participación para darle voz a las destinatarias en la confección, implementación y evaluación del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> . Consejo de las Mujeres aunque en un contexto más amplio que el del Plan Jefes y Jefas de Hogar.

Fuente: Elaboración propia a partir de entrevistas de acuerdo con los criterios provistos por Molyneux (2007).

¹⁰ A pesar de ello, en el conjunto de la población de beneficiarios del país, el porcentaje de titulares realizando su contraprestación en capacitación y *terminalidad* educativa fue bajo (4 por ciento y 6 por ciento respectivamente) (Roca y otros 2005).

Aunque el Municipio buscó “traccionar por educación”, existieron obstáculos adicionales como el propio contenido curricular ofrecido por los Centros Educativos. La oferta de cursos con un contenido útil para Jefes y Jefas —es decir, capaz de fortalecer destrezas para una mejor inserción laboral— conllevó varias iteraciones, puesto que la “estrategia de *empleabilidad*” por la que propugnaba el Municipio no necesariamente coincidía con la perspectiva de lógica de intercambio de algunas instituciones educativas.

De hecho, se armaron cursos sin mayor relevancia temática bajo la expectativa de obtener insumos a partir de la inscripción de Jefes y Jefas. En términos de una interlocutora del área de Empleo, la mentalidad de algunos educadores sería que “se van los Jefes, quedan las batidoras”, aludiendo a los materiales que podrían permanecer en los centros educativos una vez culminados los cursos. En otras palabras, el interés parecería haber sido, primordialmente, capturar recursos adicionales (que no se obtendrían de otra forma) más que capacitar a los titulares del subsidio para una eventual inserción en el mercado de empleo. Cuando los Centros de Formación brindaban cupos de formación para los Jefes y Jefas, lo hacían para cursos donde finalmente no había inscriptos por el bajo interés que despertaban los tópicos¹¹.

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. De hecho, 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.

A su vez, el Municipio gestionó recursos por voluntad propia. En efecto, en la perspectiva de funcionarios y funcionarias, la contraprestación podría ser útil solamente si el Estado acompañaba con ciertos servicios de apoyo. A título ilustrativo, se brindó apoyo material para algunos de los cursos ofertados, como fueron los viáticos, y se establecieron convenios con organizaciones internacionales y nacionales con el fin de conseguir insumos adicionales para a los Centros de Formación Profesional.

Por otra parte, se apuntó a introducir un “horario mamá”, en palabras de nuestras interlocutoras, cuya finalidad fue facilitar la inserción educativa de las

¹¹ Se dio prioridad a cursos de gastronomía, textil y construcción, por visualizarlas como estratégicas por la situación del Municipio y la cantidad de destinatarios y destinatarias en ellas.

destinatarias. Los turnos de formación debieron ajustarse a los horarios de la escuela de los hijos. Además, las actividades de formación fueron ofertadas en más de un turno (en algunos casos fue posible contar con tres turnos). En segundo lugar, se previó la posibilidad de 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 la *jornada laboral* y no únicamente la semana laboral.

En suma, los criterios que guiaron las acciones de apoyo fueron la semi-presencialidad, la disponibilidad de varios turnos y la gratuidad *real* de la capacitación. Así, se buscó integrar a las mujeres, al brindar provisiones especiales necesarias para combinar las demandas de cuidado por parte de sus familias con la posibilidad de inserción en espacios públicos.

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 y otros 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 estudio¹². 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. De esta forma, se transformó el criterio de *androcentrismo* subyacente a la obligación de trabajar por el subsidio, al reglamentar condiciones que afectarían exclusivamente a mujeres.

En otro orden de medidas y con el fin de asegurar una selección estratégica de cursos, el Municipio impulsó el desarrollo de *perfiles ocupacionales* entre destinatarios y destinatarias, para lo cual puso en marcha una “metodología de

¹² Estas normas de excepción fueron adoptadas por el MTEySS.

proyecto ocupacional” o talleres de trabajo con hombres y mujeres titulares del Plan. La metodología conllevó a que la selección de la capacitación estuviera guiada por una doble orientación, a saber, ocupacional y formativa:

Desde el punto de vista del sujeto, hay que orientarlo de la mejor manera posible. Hay sesenta tipos de cursos. ¿Cómo entra el auto prejuicio? Está el mito del curso de computación para encontrar trabajo. Pero a una persona con perfil de construcción y trayectoria en construcción se le sugiere un curso para que obtenga su matriculación o su libreta de trabajo que le triplica el sueldo (...) *La gente con la crisis quedó desorientada, te hace un curso de cocina, otro de computación, y se queda sin perfil ocupacional (...)* *Hay gente tomando cursos crónicos, que no tienen nada que ver con lo que hicieron antes y no se arma un perfil* (Entrevistada de la Dirección de Empleo).

Asimismo, el Municipio estableció un “Proyecto educativo para el trabajo”, el cual introdujo un sistema de tutores pedagógicos quienes colaboraban con los docentes del curso y los Jefes y Jefas a fin de desarrollar estrategias de inserción laboral, en forma paralela a la cursada.

Los “proyectos comunitarios” como una opción secundaria de inserción en el espacio público

Los denominados “proyectos comunitarios”, otra categoría posible de contraprestación, fueron calificados como una modalidad permitida. A pesar de la enorme inserción de beneficiarias y beneficiarios en ellos, en la gestión de Morón los mismos no fueron jerarquizados puesto que, en gran medida, las actividades comunitarias han supuesto la realización de tareas de baja calificación y complejidad, sin mayores posibilidades para el desarrollo de nuevas destrezas.

Al respecto, en el seno del Consejo Consultivo Local se evidenciaron diferencias entre los argumentos esgrimidos por el Municipio y por organizaciones no gubernamentales en cuanto a la utilidad de estos proyectos para los titulares del Plan. Algunas de estas organizaciones habrían demandado Jefes y Jefas de Hogar para actividades muy básicas de limpieza e incluso para tareas arduas que, según las funcionarias entrevistadas, “nadie quiere hacer”. De acuerdo con los testimonios recabados, se solicitaba “mano de obra desocupada gra-

tuita que pinte y atienda el teléfono y no para integrarse a la organización”, por lo que poco se podría adquirir en términos de habilidades a partir de estas actividades de contraprestación. En tal sentido, el Municipio impuso ciertas restricciones, análogas al principio de anti-explotación (Fraser 1994), en aras de prevenir que destinatarias quedaran posicionadas en una situación de alta dependencia y asimetría en los espacios de contraprestación.

Consecuentemente, se convino en entender como proyecto comunitario únicamente a las actividades en roperitos comunitarios, copa de leche y comedores y apoyo escolar entre las más importantes. De todas maneras, la Dirección de Empleo no jerarquizó este tipo de inserción argumentado que tendería a reproducir una situación en la cual “los más pobres sirven a los más pobres”. En estos espacios, los trabajos realizados por mujeres quedarían relacionados casi exclusivamente con las actividades del *cuidado*¹³. En términos de nuestras interlocutoras: “estamos en la prehistoria del género, 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*” (Entrevistada de la Dirección de Empleo).

La incorporación de mujeres en temáticas asociadas con el mundo cultural de lo masculino

A pesar del intento de colocar las preocupaciones por una mayor equidad de género al momento de programar y asignar contraprestaciones, nuestras interlocutoras de la Dirección de Empleo manifestaron que 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. Además de ello, al inicio del programa, el Municipio no contaba con suficientes capacidades burocráticas (administrativas y de procedimientos) para manejar la gran masa de titulares de los subsidios.

La segregación ocupacional por sexo del mercado laboral constituye un obstáculo fundamental para la instauración de una mayor equidad de género en la economía. Las mujeres desempeñan tareas menos jerarquizadas por las que reciben remuneraciones más bajas que los varones, obtienen poca (o ninguna) cobertura de seguridad social y en general acceden a tareas con pocas posibilidades de desarrollo personal y capacitación. Además, las actividades que desempe-

¹³ “Economía del cuidado” es el conjunto de bienes y servicios no remunerados proporcionado por las mujeres en el ámbito doméstico y familiar.

ñan las mujeres están asociadas con el mundo simbólico de lo femenino y, por ende, relacionadas con los servicios del cuidado y el manejo de las emociones (Hochschild 1983). Estos últimos son atributos socialmente construidos como “propios” de las mujeres y “convenientes” para guiar su comportamiento y expectativas de carrera y remuneración.

Como contrapunto a esta tendencia, los talleres de orientación profesional y capacitación en oficios para las Jefas de Hogar 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. En la dinámica de los talleres 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.

Un proceso clave para instaurar mayores grados de igualdad social en la economía ha sido el de acceder, muchas veces mediante medidas de acción afirmativa, a trabajos y ocupaciones construidos como masculinas en su temática, comúnmente con base en su demografía (Britton 2000). A pesar del acuerdo normativo que esta postura inspira desde el ángulo de la igualdad de oportunidades, la incorporación de mujeres en temáticas no asociadas con tareas típicamente femeninas ha sido un proceso complejo y no exento de conflictos, en la opinión de nuestras interlocutoras. Las consecuencias no siempre son —al menos en forma inmediata y palpable— una mejora en el mercado de empleo para las mujeres. De hecho, la capacitación de Jefas de Hogar en ocupaciones fuertemente *androcéntricas* encierra el riesgo de que, eventualmente, los empleadores no las quieran contratar por los prejuicios y las prácticas discriminatorias vigentes. Ante estas eventuales consecuencias negativas, el Municipio buscó instituir convenios de trabajo con el sector privado para prevenir las comunes barreras al ingreso de mujeres en áreas mentadamente masculinas, donde ellas aparecen casi por definición como trabajadoras “inadecuadas”.

De todas formas, como lo sugiere la cita a continuación, la incorporación de mujeres en ciertas ocupaciones continúa siendo un proceso plagado de tensiones al menos en el corto plazo:

En la igualdad de oportunidades también tengo que ser sensata. *Si hago un curso de electricidad para mujeres, ¿quién las contrata después? No por eso lo dejás de hacer, pero tenés que ser cauteloso porque es la vida de la gente, no la tuya (...)* *Tenés que ser prudente porque luego no insertás a la mujer en los sectores tradicionalmente masculinos. ¿Cómo le explicás que le hiciste hacer un curso de seis meses de su vida a una mujer y luego el curso no le sirve? (...)* Ahora ves que las mujeres se están formando en electricidad y herrería, pero el tema es luego insertarlas. El

sindicato del sector de la construcción, UOCRA, me sacó corriendo (...) *Venís con un estigma de ser desocupado, con subsidio y mujer* (Entrevistada, Dirección de Empleo).

El rescate de los saberes del ámbito doméstico: el ejemplo de la Escuela de Formación Textil

Con la creación de la Escuela de Formación Textil, el Municipio impulsó un modelo emblemático de capacitación industrial con enfoque de género. En primer lugar, fueron aceptadas como participantes 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 tácito” y adquirido en la práctica por parte de mujeres, 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)¹⁴. En tal sentido, un documento del Municipio reza:

Por ello, al dirigir este Programa de Promoción de la Empleabilidad a mujeres jefes de hogar que se insertan o desean insertarse en el mercado laboral desempeñándose a partir de las competencias adquiridas y desarrolladas en el ámbito doméstico, se considera preciso sensibilizar en la perspectiva de género desde la formación, a modo de favorecer el reconocimiento y valoración de saberes y competencias poseídos en el seno del hogar. De este modo se pretende tanto fortalecer sus condiciones de empleabilidad al otorgarles valor de mercado a sus conocimientos tácitos, como para reconocer necesidades y posibilidades de capacitación para obtener una integración más igualitaria en el mercado laboral, mediante estrategias de orientación ocupacional, capacitación y seguimiento y/o financiación de equipamiento e insumos requeridos en el caso de que generen emprendimientos productivos asociativos¹⁵.

¹⁴ Coincidentemente, estas actividades fueron mencionadas por las destinatarias entrevistadas en este proyecto de investigación.

¹⁵ Documento de presentación del proyecto “Promoción de la Empleabilidad y de la equidad de género en el sector textil de Morón”, 2005.

Este enfoque es innovador puesto que a partir del reconocimiento de los conocimientos adquiridos en el ámbito doméstico, el Estado construye estrategias de capacitación que los puedan ampliar y orientar con el propósito de lograr una inserción en el mercado laboral formal de mujeres. De esta forma, el gobierno local jerarquizaría los conocimientos relacionados con las experiencias propias de las mujeres desarrolladas en el seno de sus familias y de sus redes sociales más cercanas, al visualizarlos como capacidades potenciales para el acceso al empleo industrial y de mayor calificación. 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 (Fraser 1994).

Además, el gobierno local 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.

Recapitulando, es emblemático que los *saberes domésticos* adquiridos en la práctica del cuidado de la familia fueron traducidos en capacidades latentes a ser desarrolladas 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, en principio, 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.

Conclusiones

Desde el ángulo de los principios de equidad de género, las desventajas en el diseño de la política social en cuestión son innumerables. En particular, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, mentadamente un programa de empleo, nada dijo respecto de la actividad laboral esperada como contraparte por el subsidio. Por ejemplo, no se establecieron regulaciones con relación a la calidad de los ámbitos de contraprestación, las condiciones de trabajo, la adquisición de

destrezas y conocimientos relevantes, ni tampoco en cuanto a la conjugación de la contraprestación con las tareas de cuidado de las destinatarias, la enorme mayoría de los titulares del plan.

Con todo, el caso municipal indagado es elocuente respecto de la manera en que fue posible transformar —por cierto en forma claramente parcial— algunas de las restricciones fundacionales del plan. Se introdujeron medidas que acompañaron el desempeño de la contraprestación ya que esta última, por sí misma y sin mecanismos institucionales de acompañamiento, no podría asegurar el ingreso al mercado laboral ni una mayor preparación en aras de alcanzar este propósito.

Específicamente, la adopción virtuosa del programa en términos de una mayor equidad de género no fue al azar, sino que presupuso la existencia de una plataforma de políticas públicas informadas por un discurso de género, de derechos y de inclusión social. En tal sentido, las prácticas de implementación fueron establecidas a partir de parámetros que apuntaron a combatir la discriminación y la desigualdad, la explotación y la marginalidad, así como el *androcentrismo*. Este complejo conjunto de principios, según establece Fraser (1994) es difícil de encontrar empíricamente y es por ello, precisamente, que la gestión del Municipio de Morón es notoriamente singular por la combinación de cuestiones relativas al reconocimiento de mujeres y a la distribución de recursos materiales. Respecto de este último punto, el gobierno local parecería haber procurado proporcionar bienes y servicios sectoriales a la población del Plan Jefes y Jefas, así como acceso a programas de reconversión laboral. Las medidas redistributivas son necesariamente limitadas por tratarse únicamente de un gobierno municipal y por el exiguo monto del subsidio.

Al considerar el conjunto de medidas de políticas sociales impulsadas por parte del Municipio de Morón y teniendo en mente las limitaciones en impulsar acciones relativas a la distribución de ingresos por su nivel de competencia jurisdiccional, parecerían conjugarse, al momento de la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, dos líneas de políticas públicas de género raramente combinadas: reconocimiento y redistribución. En efecto, Irma Arriagada (2005) ha señalado que entre las políticas pro equidad de género en América Latina existe un “casillero vacío”, el cual debería estar conformado por políticas de redistribución e igualdad de oportunidades y políticas de afirmación de derechos. Este caso muestra que, al menos en forma incipiente, parecería comenzarse a llenar dicho casillero. No obstante, para que el mismo sea completado, es preciso que el enfoque de equidad de género esté plasmado en el propio diseño de las políticas sociales de escala nacional.

Bibliografía

- Acker, Joan (1990) “Hierarchies, Jobs, Bodies: A Theory of Gendered Organizations”, en *Gender and Society*, Vol. 4, Nº 2.
- Adams, Julia y Tasleem Padamsee (2001) “Signs and Regimes: Rereading Feminist Work on Welfare States”, en *Social Politics*, Vol. 8, Nº 1.
- 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”, en *Revista de la CEPAL*, Nº 85.
- Britton, Diane (2000) “The Epistemology of the Gendered Organization”, en *Gender and Society*, Vol. 14, Nº 3.
- Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) (2003) *Plan Jefes y Jefas ¿derecho social y beneficio sin derechos?*, Buenos Aires, CELS.
- Chiara, Magdalena y María Mercedes Di Virgilio (2005) *Gestión social y municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*, Buenos Aires, Prometeo.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2002) “Observaciones finales al Informe de País 2002”.
- Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (2004) “Observaciones finales al Informe de País 2002”.
- Cravacuore, Daniel, Sergio Ilari y Alejandro Villar (2004) *La articulación de la gestión municipal. Actores y políticas*, Buenos Aires, Editorial Universidad Nacional de Quilmes.
- Faur, Eleonor (2008) “Alimentando estereotipos. La re-familiarización y feminización del cuidado infantil en las políticas sociales de la Argentina”, presentado en V Jornadas de Investigación en Antropología Social, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires.
- Fraser, Nancy (1994) “After the Family Wage: Gender Equity and the Welfare State”, en *Political Theory*, Nº 22.
- Fraser, Nancy (1995) “From Redistribution to Recognition? Dilemmas of Justice in a Post-Socialist Age”, en *New Left Review*, Nº 212, julio-agosto.
- Goodwin, Joan (1997) *Gender and the Politics of Welfare Reform: Mothers’ Pensions in Chicago, 1911-1929*, Chicago, University of Chicago Press.
- Guimenez, Sandra Marisa y Carla Zibecchi (2005) “El sentido del trabajo y la subjetividad de los ‘beneficiarios’. Desafío para futuras orientaciones de políticas sociales”, Ponencia presentada al Séptimo Congreso nacional de Estudios del Trabajo, Buenos Aires.
- Haney, Lynne A. (1996) “Homeboys, Babies, Men in Suits: The State and the Reproduction of Male Dominance”, en *American Sociological Review*, Vol. 61, Nº 5.

- Haney, Lynne A.** (1998) “Engendering the Welfare State. A Review Article”, en *Comparative Studies in Society and History*, Vol. 40, N° 4.
- Hochschild, Arlie** (1983) *The Managed Heart: Commercialization of Human Feeling*, Berkeley, University of California Press.
- 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”, en *Social Politics*, Vol. 13, N° 3, otoño.
- Mirsa, Joya y Frances Akins** (1998) “The Welfare State and Women: Structure, Agency and Diversity”, en *Social Politics*, Vol. 5, N° 3.
- Molyneux, Maxine** (2007) *Change and Continuity in Social Protection in Latin America Mothers at the Service of the State?*, Ginebra, United Nations Research Institute for Social Development.
- Pautasi, 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, PNUD.
- Roca, Emilia, Lila Schachtel, Fabián Berho y Marcelo Langieri** (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.
- Rodríguez Gustá, Ana Laura** (2008) “Género, instituciones y capacidades relacionales del Estado. Dos regímenes de implementación local en un municipio del conurbano bonaerense”, en *Mirada. Investigación en Ciencias Sociales*, Vol. 1, N° 2.
- Tabbush, Constanza** (2008) “Contesting Gender Narratives in Development Policies: Women and Conditional Cash Transfers in Argentina”, Women in International Development (WID) Working Paper N° 292, Center for Gender in Global Context, Michigan State University.

Resumen

Análiticamente, resulta relevante indagar qué sucede cuando una política social de escala nacional, diseñada sin consideraciones acerca de las desigualdades y asimetrías de género, es implementada por un gobierno local donde la equidad entre varones y mujeres constituye uno de sus principios normativos de gestión. En tal sentido, examinamos la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocu-

pados de la Argentina en el Municipio de Morón, caracterizado por una gestión enraizada en nociones de equidad de género, derechos humanos e inclusión social. Como se verá, el municipio incorporó principios normativos de reconocimiento y de distribución en la ejecución local del programa, una combinación poco común en las políticas de equidad de género en la región.

Palabras clave

políticas públicas – género - políticas sociales - Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados - Argentina

Abstract

Analytically, it is worth asking what happens when a national social policy, designed without considerations about gender inequalities and asymmetries, is implemented by a local government that makes equality between men and women one of its normative principles for policy design and execution. With this tension in mind, we examine the implementation of the Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

(Plan for Unemployed Heads of Household) in Argentina, in the Municipality of Morón, whose policies are embedded in notions of gender equity, human rights and social inclusion. As I show, insofar as in this Municipality the implementation of the Plan became informed by principles of recognition and distribution —a rare combination in the gender equality policies in the region.

Key words

public policies – gender - social policies - Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados - Argentina